

# Kansainvälinen valuuttarahasto globaalin finanssikriisin jälkeen

IMF:n Suomelle tekemien Artikla IV -konsultaatioiden muutos 2005–2015:  
finanssipoliittiset suositukset

Aku Houttu

Arvosana 3

Helsingin yliopisto  
Valtiotieteellinen tiedekunta  
Politiikan ja viestinnän kandiohjelma  
Maailmanpolitiikan tutkimuksen opintosuunta  
Kandidaatin tutkielma  
Ohjaaja Matti Ylönen

ARVIOINTIKRITEERIT	0	1	2	3	4	5
1. Tehtävänasettelu ja aiheen raja					x	
2. Käsitteiden hallinta ja soveltaminen				x		
3. Kirjallisuus ja lähteiden käyttö					x	
4. Päätelmien johdonmukaisuus ja argumentointi				x		
5. Esitystapa ja kirjallinen ilmaisu			x			
<b>6. Kokonaisarvioon perustuva arvosana</b>				<b>x</b>		

## Tiivistelmä

Tässä kandidaatin tutkielmassa tarkastellaan IMF:n Suomelle vuosina 2005–2015 tehtyjä artikla IV -konsultaatioita ja niiden finanssipoliittisten suositusten muutosta globaalin finanssikriisin jälkeen. Globaalin poliittisen talouden tutkimusalaan kuuluvan tutkielman teoreettisena viitekehyksenä toimii sosiaalinen konstruktivismi, joka antaa monipuolisen kuvan kansainvälisistä organisaatioista maailmanpoliittisina toimijoina, joilla on tieteelliseen ja teknokraattiseen auktoriteettiin perustuvaa itsenäistä toimijuutta. Tutkielma keskittyy talouspoliittisiin ideoihin, sillä demokraattisten valtioiden keskeisempiä tehtäviä on talouden hoitaminen.

Tutkielman keskiössä on IMF:n finanssipoliittisten näkemysten muuttuminen globaalin finanssikriisin jälkeen. Tiukoista rakennesopeutusohjelmistaan ja ehdollisista lainoistaan tunnettu valuuttarahasto saa tutkielmassa monipuolisemman kuvan. Merkittävänä käännekohtana toimii finanssikriisi, jolloin empiirisen näytön tukemana valuuttarahasto alkoi katsomaan tiukan sopeutuksen sijaan elvyttävämmän finanssipolitiikan tarpeelliseksi globaalin laman uhatessa. Muutoksen taustalla on keskeisempinä tekijöinä ollut merkittävien johtohenkilöiden vaihtuminen sekä aiemmasta poikkeavan sekä eri lähtökohtiin perustuvan tieteellisen ja tutkitun tiedon pohjalta toimiminen. Kuitenkin IMF pitää sisällään monia eri näkemyksiä eikä voida puhua historiallisesti käännteentekevästä hetkestä, vaan osittaisesta muutoksesta.

Tutkielman aineistona toimivat artikla IV -konsultaatioiden finanssipoliittiset suositukset tukevat tutkielmassa esitettyjä väitteitä, sillä niissä näkyvät sekä keynesiläisempi elvytyksen tukeminen että uusliberalistisen talouskurin mukainen sopeuttamisen ja valtion talouden tasapainon tärkeyden korostaminen. Tarkasteltavien aineistojen osalta varhaisimmat raportit 2005 ja 2007 suosittavat pitkälti noususuhdanteessa elvytyksestä pidättäytymiseen. Loput tarkastellut raportit kuitenkin katsovat elvytyksen tarpeelliseksi Suomessa, joka ei ole onnistunut saamaan talouskasvuun vakaalle pohjalle. Kuitenkin merkittäviksi uhiksi tulevaisuudessa nähdään kasvava velkataakka ja ikääntymisestä seuraava kulujen kasvu, minkä takia lähitulevaisuudessa sopeutustoimet ovat tarpeellisia valuuttarahaston näkemysten mukaan. Tämä on yhteydessä myös Suomessa harjoitetun talouspolitiikan budjettikurinalaiseen historiaan.

Kokonaisuudessaan tutkielma osallistuu konstruktivistisen teorian kautta valuuttarahastosta käytyyn keskusteluun globaalin finanssikriisin jälkeen ottamalla esimerkiksi Suomelle tehdyt artikla IV -konsultaatiot. Yksittäisen pienen jäsenvaltion tutkiminen on olennaista, jotta kansainvälisistä organisaatioista on mahdollista saada kokonaisvaltainen kuva. Käsitellyt raportit kertovat muutoksesta sekä siitä, kuinka IMF ottaa huomioon maakohtaisen tilanteen, minkä pohjalta se esittää suosituksensa.

# Sisällysluettelo

1. Johdanto .....	1
2. Teoreettinen viitekehys ja käsitteet.....	2
2.1. Globaali poliittinen talous .....	2
2.2. Sosiaalinen konstruktivismi .....	2
2.3. Konstruktivismi ja kansainväliset organisaatiot.....	3
2.4. Konstruktivistinen institutionalismi .....	5
2.5. Ideat ja finanssipolitiikka .....	5
3. Kansainvälinen valuuttarahasto .....	6
3.1. Tausta ja historia .....	6
3.2. Taloustieteen koulukunnat IMF:ssä .....	8
3.2.1. Keynesiläisyys .....	8
3.2.2. Uusklassinen taloustiede ja fiskaalinen uusliberalismi.....	9
3.2.3. Koulukuntien moninaisuus .....	10
3.3. IMF:n valta ja valvonta .....	11
3.4. Globaali finanssikriisi ja vaikutukset IMF:ään .....	13
3.4.1. IMF:n vastaus.....	13
3.4.2. Osittainen muutos .....	16
4. Suomi ja artikla IV -konsultaatiot.....	18
4.1. Talouspolitiikan tausta Suomessa .....	18
4.2. Aineisto .....	21
4.3. Analyysi ja vertailu .....	21
5. Yhteenveto .....	25
Lähdeluettelo.....	27

# 1. Johdanto

Tutkielma tarkastelee Kansainvälisen valuuttarahaston (tutkielmassa käytetään myös nimitystä valuuttarahasto ja englanninkielistä lyhennettä IMF nimestä International Monetary Fund) Suomelle tehtyjen artikla IV -konsultaatioiden finanssipoliittisten suositusten muutosta globaalin finanssikriisin 2007–2009 aikana ja sen jälkeen. Taustoitukseksi toimii valuuttarahaston muutokset kriisin aikana. IMF kansainvälisenä organisaationa on merkittävä maailmanpoliittinen toimija.

Tutkielman laajempaan tarkoitukseen on valaista kansainvälisten organisaatioiden vaikutusvaltaa ja legitimizeettää levittää normeja suvereeniin valtioihin. Erityisesti talouspoliittiset ideat ja suositukset ovat levinneet niiden kautta globaalisti sekoittuen muun muassa demokraattisten ja suvereenien valtioiden politiikkaan. Esimerkiksi IMF:n katsotaan levittäneen tehokkaasti uusklassisen taloustieteen oppeja jäsenvaltioihinsa (Teivainen, 1994). Ensimmäiseksi, tutkielma käsittelee sosiaalista konstruktivismia minkä avulla voidaan selittää kyseistä kansainvälisten organisaatioiden valtaa saada jäsenvaltioitaan omaksumaankin normeja, kuten tutkimuksessa on osoitettu (Finnemore, 1993). Konstruktivismi auttaa myös ymmärtämään asiantuntijavaltaa ja epäonnistumista seuraavaa muutosta maailmanpolitiikassa vaikuttavien järjestöjen osalta niihin itseensä keskittyvästä näkökulmasta (Barnett & Finnemore, 2004). Olennaista on myös selvittää niiden vaikutusta pienissä jäsenvaltioissa (Broome & Seabrooke, 2007). Lisäksi konstruktivistinen institutionalismi tulee kyseeseen, kun pohditaan politiikkasuositusten syntymistä moninaisia ajatuksia sisältävissä organisaatioissa.

Toiseksi, käsittelyyn on taustoittavasti otettava itse IMF. Sen rooli, tausta ja historia maailmanpolitiikassa on tärkeää huomioida ymmärtääkseen sitä nykyajassa. Keskustelu IMF:stä globaalin finanssikriisin aikana ja sen jälkeen heijastelee edeltäviä kriisejä sekä ongelmatapauksia. IMF:ää on pidetty vahvasti uusliberalistisen talouskuripolitiikan edistäjänä maailmassa erityisesti sen aikanaan ajaman ”Washingtonin konsensuksen” mukaisesti (Williamson, 1990). Tämän jälkeen on kuitenkin ehtinyt tapahtua paljon, mikä on vaikuttanut siitä käytyyn keskusteluun globaalin finanssikriisin jälkeisenä aikana. Kriisi, joka osoitti monelle aihepiirille tutkijalle uusliberalistisen vapaamarkkinaideaalin epäonnistumisen, näyttäytyi mahdollisuutena IMF:lle muuttaa näkemyksiään ja politiikkaansa (Crouch, 2011). Signaaleja tästä nähtiin aina ylimmän johdon tasolta kohti elvyttävämmän keynesiläisyyden suuntaan heti kriisin alussa (Clift, 2018, s. 115) ja vielä myöhemmin (Strauss-Kahn, 2011), mutta on osoitettu toiminnan jatkuneen kuten ennen finanssikriisiä (Güven, 2012). Tutkielmassa luodaan katsaus muutoksesta käytyyn keskusteluun

keskittyen erityisesti finanssipolitiikkaan, jonka osalta on keskeistä taustoittaa uusklassista ja uusliberaalia talousoppia sekä sen vaihtoehtona pidettyä keynesiläisyyttä. Johdon lisäksi on olennaista tarkastella IMF:n osastojen ja henkilöstön muutosta, sillä se vaikuttaa valuuttarahaston henkilökunnan tekemiin maaraportteihin. Tämän osalta on myös havaittu tapahtuneen muutosta näkökulmissa talouspoliittisiin suosituksiin (Ban, 2015a).

Kolmantena osana tämä tutkielma tarkastelee Suomelle tehtyjä artikla IV - konsultaatioita finanssikriisin ympärillä taustoittaen suomalaisen talouspolitiikan historiaa. Tarkasteluun otetaan raportit vuosilta 2005, 2007, 2010, 2012 ja 2015 kattaen kaikki konsultaatiot, mitkä tuon kymmenen vuoden ajanjaksolla on tehty. Näin saadaan riittävä otos muutoksen tai muuttumattomuuden havainnointiin. Analyysissa keskitytään finanssipoliittisiin suosituksiin erityisesti suhdanepolitiikkaa tarkastellen. Tämän pohjalta on mahdollista vertailla Suomen tapausta IMF:n roolista käytyyn maailmanpoliittiseen keskusteluun. Tätä seuraa yhteenveto tutkielman lopuksi.

## 2. Teorettinen viitekehys ja käsitteet

### 2.1. Globaali poliittinen talous

Tämä tutkielma keskittyy globaalin poliittisen talouden tutkimukseen (englanniksi Global Political Economy, lyhenne GPE) maailmanpolitiikan kentällä. Sen kiinnostuksen kohteena on globaalin poliittisen talouden historiallinen kehitys, teoriat ja nykyaika sekä näihin liittyvä hallinta ja valtakamppailut. Keskeistä on ylittää silta taloustieteen ja politiikan tutkimuksen tieteenalojen välillä, jotta käyttäytymistä, voimasuhteita ja muutosta voidaan ymmärtää globaalilla tasolla sekä ottaa huomioon valtioiden lisäksi joukko muita toimijoita maailmanpoliittisella kentällä (Cohn, 2016, s. 27). Täten keskittyminen Kansainväliseen valuuttarahastoon, sen valtaan ja toimintaan sekä muutokseen sopii globaalin poliittisen talouden tutkimuksen piiriin. Tutkimuksesta voidaan käyttää myös nimitystä kansainvälinen poliittinen talous (International Political Economy, IPE), mutta kuvaavampi on sanan globaali käyttö tämän tutkielman yhteydessä, sillä keskeisenä tarkoituksena on osoittaa IMF:n asemaa itsenäisenä toimijana, eikä vain valtioiden välisenä pelikenttänä.

### 2.2. Sosiaalinen konstruktivismi

Maailmanpolitiikan tutkimuksessa on viime vuosikymmenten aikana alettu kiinnittämään huomioita valtioiden lisäksi muihin globaaleihin toimijoihin, kuten kansainvälisiin organisaatioihin, monikansallisiin yrityksiin ja valtiorajat ylittäviin kansalaisjärjestöihin. Erityisesti sosiaalinen konstruktivismi maailmanpolitiikan teoriana on antanut tälle keskustelulle panoksensa. Nimensä mukaisesti teoria antaa toimijoille roolia rakentaa ympärillensä rakenteita, jotka pidemmän päälle

määräävät ja vaikuttavat toimintaympäristöön, jossa maailmanpoliittiset toimijat toimivat. Esimerkiksi Alexander Wendtin mukaan kansainvälisessä politiikassa ei ole mitään annettua rakennetta, joka saisi valtiot käyttäytymään tietyllä tavalla, vaan valtiot rakentavat itse toimintaa ohjaavat rakenteet ympäristöönsä (Wendt, 1992). Konstruktivismi on antanut panoksensa normien eli tietyn identiteettiryhmän yleisesti hyväksytyjen käytösmallien leviämiseen liittyvään tutkimukseen (Finnemore & Sikkink, 1998). Tämänkaltaisiin normeihin kuuluvat esimerkiksi tässä tutkielmassa käsiteltävät talouspoliittiset ideat.

### 2.3. Konstruktivismi ja kansainväliset organisaatiot

Tutkielmassa keskitytään Kansainväliseen valuuttarahastoon, joka on luonteeltaan valtioiden välisiin sopimuksiin perustuva kansainvälinen järjestö. Kansainväliset järjestöt tekevät päätöksiä ja vaikuttavat laajasti ympäri maailman. Niiden toiminta ei rajoitu vain valtioihin, vaan ne ylittävät sekä näkyvillä että näkymättömillä tavoilla valtioiden rajat. Suurimmat järjestöistä, kuten Yhdistyneet kansakunnat, Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto, ovat merkittäviä toimijoita globaalissa hallinnassa puuttuen paikallistason politiikkaan jäsenvaltioissaan. Vaikka tämä on ollut kasvava kehityskulku, pitkään esimerkiksi kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa keskityttiin paljolti vain valtioihin. Usein myös kansainvälisten järjestöjen on katsottu vain olevan suurimpien jäsenvaltioidensa eli suurvaltojen pelikenttiä. (Barnett & Finnemore, 2004, s. 2–3).

Konstruktivismin avulla voidaan ymmärtää kansainvälisten järjestöjen toimintaa laajemmin ja antaa niille itsenäisestä roolia toimijoina. Byrokratioina ne myös muuttuvat ja laajentuvat käyttäen samalla valtaa, mitä ne legitimoivat asiantuntijuuteen perustuvalla auktoriteetillaan. Kansainväliset järjestöt näin muodostavat ja rakentavat sosiaalista maailmaa (Barnett & Finnemore, 2004, s. 2–3). Valtaa käyttääkseen ne hyödyntävät ylistystä, suostuttelua ja häpäisyä saadakseen jäsenvaltioitaan käyttäytymään haluamallaan tavalla (Finnemore, 1993). Asiantuntijaorganisaatioina niiden hallitsema tieto ja informaatio luovat niille vaikutusvaltaa: tavat määrittää ”tehokkuus” tai ”hyvä hallinto” rakentaa useimmiten ympäristöä, mikä suosii asiantuntijavaltaan perustuvia ratkaisuja (Barnett & Finnemore, 2004, s. 7).

Järjestöjen toimintaa ja valtaa ymmärtämään auttaa niihin suhtautuminen byrokratioina. Nykyisten yhteiskuntien hallinta perustuu näiden suorittamiin toimintoihin. Byrokratioiden keskeisiin piirteisiin kuuluvat hierarkia, jatkuvuus, persoonattomuus ja asiantuntijuus. Nämä tekevät niistä tehokkaita ja antavat auktoriteettia, joka useimmiten katsotaan oikeutetuksi. Vallan oikeutuksessa keskeistä on, että organisaation katsotaan palvelevan yhteisön tarpeita puolueettomasti. (Barnett & Finnemore, 2004, s. 17–18). Kuitenkin juuri tämä paljastaa niiden poliittisuuden, sillä ”yhteinen hyväkin” on tulkittavissa jonkun intressiksi.

Huolimatta tästä byrokraatiasta, kuten kansainväliset organisaatiot, nähdään neutraaleina auktoriteetteina. Se kumpuaa kolmesta lähteestä. Ensimmäiseksi, jäsenvaltiot delegoivat niille tehtäviä, joita ne eivät itse pysty suorittamaan. Toiseksi, kansainvälisillä organisaatioilla on kyky palvella kansainvälistä yhteisöä ”oikein” ja ”moraalisesti” toisin kuin ”omaa etua ajavat valtiot”. Kolmanneksi, ne omaavat erikoistunutta tietotaitoa, joka saa ne näyttäytymään epäpoliittisina ja teknokraattisina. (Barnett & Finnemore, 2004, s. 21–24).

Asiantuntijuus on perustavanlaatuinen piirre kansainvälisillä organisaatioilla, koska niiden toiminta perustuu siihen. Ne eivät suosittele politiikkaa, joka ei ole rationaalista heidän mukaansa. Tätä kautta organisaatioiden näkemykset muodostavat niille valtaa. Kansainvälisten järjestöjen tapa luokitella ja merkitä informaatiota vaikuttaa siihen, miten niiden näkemykset eri ongelmista muodostuvat. Tapa kehystää asia vaikuttaa siihen, miten normi leviää globaalisti. Rationaalis-legaalisina auktoriteetteina organisaatiot suosivat samankaltaisia ratkaisuja ongelmiin. Niiden toiminta ei kuitenkaan ole aina onnistunutta: poikkeuksien normalisointi, lokeroituminen ja rajoitetun tiedon kanssa toimiminen eli rajoitettu rationaalisuus johtavat organisaatioiden toiminnassa epäonnistumisiin. (Barnett & Finnemore, 2004, s. 39).

Epäonnistumisten pohjalta kansainväliset organisaatiot muuttavat toimintaansa. Niillä on taipumus laajentua, sillä useimmiten ne näkevät epäonnistumisen seurauksena vajaasta keinovalikoimasta puuttua asioiden kulkuun. Myös muuttuvat ympäristöt ja uudet vaatimukset vaikuttavat organisaatioiden kehityskulkuihin. Tämä kuitenkin usein tapahtuu uudistamalla vanhoja sääntöjä, josta seuraa polkuriippuvuutta. Muutos ja laajentuminen kansainvälisten organisaatioiden kohdalla on johtanut siihen, että niiden toiminta on laajentunut huomattavasti siitä, mikä tehtävä niille on alun perin annettu. (Barnett & Finnemore, 2004, s. 41–44).

André Broome ja Leonard Seabrooke ovat hahmotelleet kehystä sen analysointiin, miten kansainväliset organisaatiot hahmottavat ympäristöään ja toimintaansa sekä kuinka niiden auktoriteetti muodostuu tätä kautta (Broome & Seabrooke, 2012). Esimerkkeinä heillä on käytössä Kansainvälinen valuuttarahasto. Sille keskeistä vallankäytössä on se, kuinka löytää IMF:ään myönteisesti suhtautuvat yhteistyötasot jäsenvaltioiden päätöksentekijöistä ja politiikan toimeenpanijoista (mt. s. 2). Olennaista on myös huomioida organisaation rajoitteiden alla toimivat sisäiset tekijät, kuten erilaiset analyyttiset tutkimusosastot rakentamassa ongelmia ratkaistavaksi (mt. s. 3). Broomen ja Seabrooken mukaan keskeinen tarkasteltava osa kansainvälisistä organisaatioista on myös niiden tietotaidon arviointi: se koostuu kognitiivisen auktoriteetin luomisesta esimerkiksi standardien ja mallien avulla; on huomioitava, miksi joitain päätöksiä tehdään ja toisia ei sekä analyyttisten instituutioiden kyky luoda asialista ja toimia (mt. s. 8–9).

## 2.4. Konstruktivistinen institutionalismi

Edellä mainituissa tavoissa ymmärtää kansainvälisiä organisaatioita on institutionalismista hyödynnetty ajatuksia organisaatioiden tutkimiseen. Tässä osassa avataan konstruktivistista institutionalismia lähestymistapana tutkimukseen. Se ymmärtää instituutiot ei-deterministisinä, mikä jättää niille itselleen roolia toimia itsenäisesti ympäristössään sitä luoden ja siinä muokkautuen sekä antaen erilaisille ideoille merkitystä. Konstruktivistisen institutionalismin mukaan kansainväliset organisaatiot harvoin ovat yksimielisiä kokonaisuuksia, vaan sisältävät itsessään monia eri tapoja ajatella. (Clift, 2018, s. 27). Toimijoilla organisaatioiden sisällä on valtaa vaikuttaa tekemisiinsä ja kehityksen suuntaan, eli he eivät ole orjia instituution tavoille (mt. 32.). Intressit ovatkin sosiaalisesti rakentuneita eivätkä annettuja ”faktoja” instituutioissa (Hay, 2008).

Sosiaalisten faktat eivät ole objektiivisesti ”tosia” tai ”väärä” konstruktivistisessä institutionalismissa vaan merkitystä on toimijalla, joka niitä tulkitsee (Clift, 2018, s. 34). Tämän tutkielman tarkoituksessa IMF. Nämä faktat ovat myös kontingenteja eli mahdollisesti muuttuvia, mutta eivät sitä välttämättä tee. Instituution näkemykset vaikuttavatkin, miten eri faktat nähdään. Esimerkiksi IMF on suhtautunut eri tavoin eri aikoina siihen, minkälaisen politiikan he näkevät tutkittuun tietoon pohjaten tuottavan talouskasvua ja minkälaisen ei. (mt. 35). Ideoiden ja intressien pohjalta toimijoiden, instituutioiden ja niiden ympäristön suhteet muuttuvat. Toimijoiden ideoilla ja intresseillä on merkitystä, sillä materiaaliset ehdot, kuten resurssit, eivät ole ainoita määrittäjiä toiminnan suunnalle (Blyth, 2007, s. 774).

Ben Clifin esittää teoksessaan *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis*, että IMF:ssä uudet tavat toimia, ajatella ja luoda rakentuvat sosiaalisesti ja saavat hyväksyntänsä neljällä eri keinolla konstruktivistisen institutionalismin mukaisesti. Ensimmäisenä kriteerinä on, että uudet ideat ovat sovinnaisia sen edeltävään toimintaan. Toiseksi ideoiden täytyy olla mahdollisia toteutukseen ja keskeistä on, että ne on esitetty sitä tukevalla tavalla. Kolmanneksi tukea löytyy jo edeltävästä näytöstä ja neljänneksi ideoilla tulee olla keskeisten auktoriteettien hyväksyntä. (Clift, 2018, s. 37). Kyseisillä keinoilla ideat on mahdollista saada hyväksytyksi.

## 2.5. Ideat ja finanssipolitiikka

Tutkielma käsittelee erilaisten ideoiden roolia organisaatioiden muutoksessa ja evoluutiossa, mikä ilmenee esimerkiksi IMF:n tapauksessa eri taloustieteellisten koulukuntien ajattelun esiintymisenä erilaisine painopisteineen ja lähtöoletuksineen taloudellisesta toiminnasta. Taloudelliset ideat yrittävät näyttäytyä pelkästään tieteellisinä ja teknokraattisina IMF:n kaltaisissa organisaatioissa, mutta politiikkaan vaikuttavina esitetyt ajatukset sisältävät talouden toiminnasta normatiivisia



oletuksia (Clift, 2018, s. 2). Nämä ideat, rakenteet ja niiden taustalla vaikuttavat intressit rakentuvat organisaatioiden toiminnassa sosiaalisesti konstruktivistisen institutionalismin mukaisesti (Blyth, 2003a). Niiden pohjalta tehdyt taloudelliset oikeaoppisuudet ja politiikkasuositukset rakentuvat muuttuvissa olosuhteissa, joilla ei ole mitään määrättyä lopputulosta vaan se on prosessissa muodostuva (Blyth, 2003b). Näin ollen esimerkiksi IMF kohdatessa ennakoimattoman taloudellisen finanssikriisin siihen kohdistui vaatimuksia ja muutospaineita monesta suuntaa; sekä sisäisesti että ulkoisesti ja nämä odotukset olivat moninaiset sekä useista lähtöoletuksista tulevat.

Finanssipolitiikka on tutkielman keskiössä. Tässä sillä tarkoitetaan politiikkaa, joka koskettaa valtion sekä julkisen sektorin tulojen ja menojen hallintaa eli budjettia, mihin kuuluu valtioilla keinovalikoimiin esimerkiksi verotus tulojen keräämistä varten sekä investoinnit ja palveluiden kehittäminen, joissa menoja lisätään. Finanssipolitiikkaa voidaan harjoittaa monella tapaa, kuten budjetin menoja kasvattamalla eli usein tarkoittamalla elvytystä tai budjetin menoja vähentämällä eli usein tarkoittamalla leikkauksia palveluista ja investoinneista. Keskeistä on tutkia suvereenien valtioiden ulkopuolisten toimijoiden vaikutusta harjoitettavaan finanssipolitiikkaan, jota voidaan pitää demokratian ja demokraattisen politiikan ytimenä ja keskeisimpänä tehtävänä (Blyth, 2017 [2013]). Kansainvälinen valuuttarahasto valvonnallaan vaikuttaa juuri tähän keskeiseen politiikkasektoriin nykyajan valtioissa, mikä tekee siihen keskittyvän tutkimuksen erityisen tarpeelliseksi.

### 3. Kansainvälinen valuuttarahasto

#### 3.1. Tausta ja historia

Kansainvälinen valuuttarahasto perustettiin osana kansainvälisen talouden hallintaan luotua niin kutsuttua Bretton Woodsin järjestelmää toisen maailmansodan jälkeen vuonna 1945. Alkuperäisenä tehtävänä IMF valvoo valuutanvaihtokursseja ja auttaa valtioita maksutase ongelmissa esimerkiksi myöntämällä lainaa, joihin saattaa sisältyä ehtoja. Sittemmin sen piirteet ovat muuttuneet Bretton Woodsin järjestelmän hajotessa 1970-luvulla, mutta myös erityisesti valuuttarahaston oman evoluution seurauksena. IMF on tänä päivänä hyvin erilainen organisaatio kuin perustamisvaiheessaan. Se on vaikuttanut valtioiden sisäiseen politiikkaan enemmän kuin perustajat sopivat ja käyttää huomattavaa valtaa globaalien talouden hallinnassa tarkoituksenaan edistää talouskasvua, monetaarista yhteistyötä ja kansainvälistä kauppaa. IMF historian tunteminen on olennaista nykyisten politiikkasuositusten ja muutosten ymmärtämiseksi. Tässä tutkielman osassa luodaan lyhyt katsaus valuuttarahaston kohtaamiin ongelmiin ja niistä seuranneisiin muutoksiin Bretton Woodsin järjestelmän jälkeisenä uusliberaalina aikakautena.

Erityisesti 1970-luvulta lähtien talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa on alkanut vahvasti ohjata uusliberalismi ja uusklassisen taloustieteen opit, joiden mukaan valtioiden tulee jättää talous ”vapaiden markkinoiden” ohjattavaksi, yksityistää palveluitaan, purkaa sääntelyä, keventää verotusta sekä vapauttaa kansainvälistä kauppaa ja pääoman liikkeitä (Harvey, 2005, s. 64–66). Yhdysvalloissa käänne alkoi toden teolla Ronald Reaganin noustessa presidentiksi 1981. IMF:n kannalta tämä nousee merkittäväksi, sillä perustamissopimuksessa jaettujen äänimäärien pohjalta Yhdysvallat on merkittävin vallankäyttäjä valuuttarahaston ohjaamisessa. Tällä tavoin uusliberalistiset tavoitteet siirtyivät valuuttarahastoon esimerkiksi työskentelevän henkilöstön vaihtuessa uusklassista taloustiedettä suosiviin ekonomisteihin, mikä muun muassa tarkoitti köyhyyttä ja eriarvoisuutta koskevien tutkimuspainopisteiden heikkenemistä alkuvaiheissaan (Ylönen, 2012, s. 44). Tehokkaimmin IMF on levittänyt näitä taloudellisia näkemyksiään myöntämiensä lainojen tiukoissa ehdoissa, jotka ovat saaneet osakseen arvostelua (Stiglitz, 2002).

IMF alkoi myöntää ehdollisia lainojaan jäsenvaltioilleen merkittävässä määrin 1970-1980-luvuilla maailmantalouden heilahteluiden ajaessa erityisesti globaalia etelää maksuvaikkeuksiin. Yhdessä Maailmanpankin kanssa toteutetut niin kutsutut rakennesopeutusohjelmat muuttivat talouden rakenteita erityisesti Latinalaisessa Amerikassa ja Afrikassa (Ylönen, 2012, s. 54–60). Levitettyä politiikkaa ja vaatimuksia on kutsuttu Washingtonin konsensukseksi (Williamson, 1990). Tiivistettynä vaatimukseen kuului tiukka budjettikuri eli budjettialijäämien välttäminen, valtiontukien leikkaaminen, veropohjan laajennus ja veroprosentin laskeminen, rahoitusmarkkinoiden ja kaupan vapauttaminen sekä julkisen palveluiden ja yritysten yksityistäminen (Ylönen, 2012, s. 63–64). Ohjelmat eivät kuitenkaan onnistuneet tavoitteessaan luoda talouskasvua ja vaurautta globaalissa etelässä, vaan johtivat kehityksen menetettyyn vuosikymmeneen 1980-luvulla, minkä seurauksena köyhyys ja eriarvoisuus kasvoivat (mt. s. 67–69). Seurauksena epäonnistumisista IMF ja Maailmanpankki ottivat aiempaa enemmän huomioon köyhyyden sekä eriarvoisuuden siirryttäessä köyhyydenvähentämishjelmiin, mutta taloudelliset ehdot säilyivät edelleen ohjelmien pohjalla (mt. 69–71).

Tehdyt virheet eivät myöskään estäneet Kansainvälistä valuuttarahastoa tekemästä niitä uudestaan kohdatessaan uusia valuutoista ja maksukyvyistä johtuvia talouskriisejä Kaakkois-Aasiassa. IMF myönsi lainoja 1990-luvulla useille maille Aasiassa uusliberalistisine ehtoineen. Pääoman ja markkinoiden vapautta korostavat ehdot eivät onnistuneet talouskasvun luomisessa niissä maissa, jotka ne hyväksyivät. Malesia yksittäisenä valtiona irtaantui IMF:n ehdoista ja toteutti kontrolloidumpaa ja ohjatumpaa politiikkaa, mitä jälkikäteen on pidetty onnistuneempana ratkaisuna. (Ylönen, 2012, s. 75–84). Lisäesimerkkeinä IMF:n epäonnistuneesta uusliberalistisesta politiikasta ennen globaalia finanssikriisiä näyttäytyy vielä sen toimet Argentiinassa 2000-luvun alussa (mt. 92–

96). Siispä useat epäonnistumiset ilman merkittäviä uudistuksia talouspoliittisiin näkemyksiin loivat valuuttarahastolle mielenkiintoisen tilanteen, kun se kohtasi globaalien finanssikriisien 2007–2009.

### 3.2. Taloustieteen koulukunnat IMF:ssä

Talouspolitiikkaan keskittyvänä asiantuntijaorganisaationa Kansainvälisessä valuuttarahastossa taloustieteen teorioilla ja ideoilla on vähemmän yllättäen ollut paljon valtaa sekä vaikutusta. Tieteillä on tapana kehittyä ja olla sidoksissa aikaan, minkä lisäksi niissä esiintyy sisäisesti eri suuntauksia, joita voidaan kutsua koulukunniksi. Tiettyinä aikoina tietty koulukunta voi olla valtavirtaisessa asemassa vaikuttaen enemmän.

Tutkielmassa on edellä mainittu uusklassisen taloustieteen ideoiden vaikuttaneen vahvasti viime vuosikymmeninä IMF:n asiantuntijuuteen ja sen pohjalta tehtyihin poliittisiin linjavetoihin. Vaikka tietty suuntaus on ollut vahvana, valuuttarahastoa ei konstruktivistisen institutionalismin mukaisesti kannata leimata yksimieliseksi organisaatioksi vaan sisäisesti moninaiseksi (Clift, 2018, s. 27). Valuuttarahaston sisältä on mahdollista identifioida kahdeksan eri talousajattelun suuntausta, joiden vaikutus sisäisesti on vaihdellut (Chwieroth, 2010, s. 16–22). Tämän tutkielman keskittyessä finanssipoliittisiin suosituksiin on tarpeen tarkastella erityisesti talouskasvun syiden, elvytyksen ja julkisen talouden sopeuttamisen roolia koulukuntien ajattelussa. Näin ollen toteutetaan jaottelua jakamalla ajatuksia pääosin kahden merkittävän koulukunnan ajattelun mukaisesti, keynesiläisyyden ja uusklassisen koulukunnan välillä.

#### 3.2.1. Keynesiläisyys

2000-luvulla keynesiläisyyteen mahtuu laaja joukko ajatuksia ja teoreetikkoja. Pohjimmiltaan se perustuu kuitenkin englantilaisen taloustieteilijä John Maynard Keynesin 1900-luvun ensimmäisen puoliskon työhön ja vuonna 1936 julkaistuun teokseen *Työllisyys, korko ja raha. Yleinen teoria (The General Theory of Employment, Interest and Money)*. Keynesiläisyydelle keskeistä on ajatus kapitalistisen talouden ja markkinoiden epävakaudesta, mikäli ne ovat oman onnensa nojaan jätetty, minkä lisäksi Sayn lain ei katsota pätevän (Clift, 2018, s. 65). Sayn laissa tarjonta luo aina kysyntänsä ja työllisyyden sekä kokonaistuotannon kehitys on sidoksissa työn tarjontaan ja tuottavuuteen (Ahokas & Holappa, 2014, s. 213). Keynesiläisyydessä olennaista on taas kysyntä ja sen ylläpitäminen sekä hallinta (Korkman, 2015, s. 106). Näin ollen julkisen sektorin puuttuminen markkinoiden toimintaan on perusteltua.

Taloudellisella suhdanteella on keynesiläisyydessä merkitystä harjoitetussa finanssipoliitikassa. Esimerkiksi laskusuhdanteessa suositus on elvytyksen puolesta, kun taas noususuhdanteessa menokiristystä suosittavaa. Tämä vastasuhdanteinen politiikka luo

mahdollisuudet valtiolle alijäämäisen talouden pitämiseen, mutta tämä ei ole keynesiläisyyttä määrittävä piirre, sillä se mahdollistaa myös myöhemmän talouskasvun ja velan hallinnan (Clift, 2018, s. 66). Velanottaminen on siis mahdollisuus valtiolle kasvattaa kerroinvaikutusten seurauksena kokonaiskysyntää, jolla tavoitella täystyöllisyyttä (Korkman, 2015, s. 104–105). Keynesiläisyydessä valtiolle annetaan siis aktiivinen rooli talouteen tarkoituksena pitää se tasapainossa rajuja heilahteluja välttäen. Tämänkaltainen ajatus hallitsi merkittävimmin valuuttarahastossa toisen maailmansodan päättymisen jälkeisenä aikana aina Bretton Woodsin järjestelmän hajoamiseen asti (Chwieroth, 2010) ja IMF:n on väitetty olleen pitkään keynesiläinen instituutio (Boughton, 2004).

### 3.2.2. Uusklassinen taloustiede ja fiskaalinen uusliberalismi

Uusklassinen taloustiede valtasi alaa sekä taloustieteessä että valuuttarahastossa Bretton Woodsin jälkeisenä aikana (Chwieroth, 2010, s. 17). Vastoin keynesiläisyyttä uusklassinen taloustiede alkoi soveltamaan Sayn lakia sekä hylkäsi arviot markkinoiden taipumuksesta epäonnistua; talous on markkinoiden kautta itsestään tasapainottuva järjestelmä ja siinä toimivat yksilöt ovat rationaalisia (Clift, 2018, s. 68). Milton Friedmanin kautta tunnetuksi tullut monetarismi pitääkin pitkälti talouspolitiikkaa turhana markkinoiden toimiessa oman tasapainoittavan logiikkansa mukaan eikä muita toimia kuin rahanmäärän hidasta ja tasaista lisäämistä tulisi tästä syystä tehdä politiikan toimesta (Patomäki, 2007, s. 22–23). Näin ollen valtion ei tule puuttua talouspoliittisilla interventioilla talouden toimintaan, sillä se on tarpeetonta sekä voi osoittautua haitalliseksi esimerkiksi liiallisena inflaation kasvuna (Clift, 2018, s. 69; Patomäki, 2007, s. 23). Elvyttävä talouspolitiikka sekä valtion ja kuntien alijäämäinen budjetointi ei näin kuulu talouden hallinnan työkaluihin. Työllisyysaste on seurausta rakenteellisista seikoista eikä kokonaiskysynnän tasosta (Korkman, 2015, s. 118). Peruste itsestään muovautuville markkinoille on oletuksessa yksilöiden rationaalisuudesta, jotka ennakoivat talouspolitiikan suuntia; jos valtio elvyttäisi ottamalla velkaa, sen tulisi myöhemmin nostaa veroja, minkä takia rationaalinen toimija toimisi säästäen eikä kulutuskerrointa syntyisi (Clift, 2018, s. 70).

Uusklassisen taloustieteen ajatuksista ammentava laajempi käsite on fiskaalinen uusliberalismi. Siinä uusliberalistiset ideat ovat sovellettu finanssipolitiikkaan. Sille ominaista on yhtä lailla epäily valtion kulutukseen ja sen positiivisiin vaikutuksiin taloudelle, minkä takia se suosii politiikkavaihtoehtoina julkisen sektorin kokoa pienentävää leikkauspolitiikkaa ja regressiivistä verotusta (Ban, 2015b, s. 339). Esitetyt politiikkavaihtoehdot ovat seurausta uusliberaalien ideoiden tarkoituksesta muuttaa valtiota markkinoita tukevaksi sekä yhteiskunnan yläluokan vapauksia ja etuoikeuksia suosivaksi (mt. s. 340). Ideologinen pohja ja oletukset vaikuttavat näin finanssipolitiikan keinoihin ja tavoitteisiin sekä siihen mitä katsotaan sopivaksi, oikeutetuksi ja hyväksytyksi.

### 3.2.3. Koulukuntien moninaisuus

Edellä kuvaillun kahden koulukunnan lisäksi valuuttarahastossa on, kuten edellä mainittu, vaikuttanut useampaa eri suuntausta. Niitä ei kuitenkaan tarkemmin määritellä tässä tutkielmassa, sillä edellä esiteltyjen pohjalta on vertailtavissa kaksi vaikutusvaltaista ja hyvin erilaisesti markkinoihin, valtion rooliin ja eri taloussuhdanteissa harjoitettavaan politiikkaan suhtautuvaa koulukuntaa. Kuitenkin uuskeynesiläisyydellä on paikkansa vaikuttaen 1980- ja 1990-luvuilta lähtien yhä enemmän, sillä keskeiset valuuttarahaston viime aikojen merkittävässä asemassa olevat henkilöt, kuten vuosina 2008–2015 pääekonomistina toiminut Olivier Blanchard, ovat osallistuneet akateemisesti sen kehittämiseen tai muuten puhuneet sen puolesta (Clift, 2018, s. 70). Uuskeynesiläisyydessä annetaan markkinoille mahdollisuus talouden tasapainottamiseen, mikä on kuitenkin mahdollista monilla eri tavoilla eikä välttämättä ole saavutettavissa tehokkaimmin markkinoiden avulla (mt. 71). Hyvin pitkälti siis Keynesin alkuperäisiä ajatuksia soveltaen. Esimerkiksi rationaalisille toimijoille todellisuudessa ongelmia tuottaa epätäydellinen informaatio markkinoilla toimiessaan, mikä luo tarpeen politiikalle puuttua niiden epävakauteen (mt. 72). Vastineeksi kuitenkin uusklassinen ajattelu kehitti edelleen teoriaansa, jonka mukaan rahapolitiikalla tulee hallita epätasapainoa, kuten inflaatiota, eikä aktiivisella finanssipolitiikalla tule puuttua merkittävästi talouteen (mt. 73).

Uusklassisempi suuntaus on ollut vahvoilla Kansainvälisessä valuuttarahastossa, mutta juuri finanssikriisi on tuonut merkittävän käännekohdan, vaikka organisaatio ei yksituumainen ole ollutkaan. Tämän pohjalta uusklassisempaa suhtautumista esimerkiksi finanssipolitiikkaan on kutsuttu oikeaoppiseksi eli ortodoksiseksi ja keynesiläisempiä muotoja sekä muita vaihtoehtoisia näkemyksiä revisionistisiksi (kts. esim. Ban, 2015; Ban & Patenaude, 2019). Nämä kaksi vaihtoehtoa ovat eri arvioissa asetettu vastakkain.

Washington konsensuksen maineen myötä kuva IMF:stä ortodoksisen talousopin edistäjänä on ollut vahva. Finanssikriisin jälkeen tähän tullutta muutosta edeltää jo moninaiset näkemykset ennen kriisiä. IMF:n virallisen historian mukaan uusklassinen näkemys ei ole kuitenkaan koskaan ollut täysivaltaisesti läpilyönyttä (Boughton, 2004). Esimerkiksi finanssipolitiikassa näkemykset ovat tukeneet osaltaan aktiivista ja elvyttävää valtiota, jonka tulee antaa eri kerroinvaikutusten, kuten automaattisten vakauttajien (talouden laskusuhdanteessa automaattiset vakauttajat aloittavat toimintansa: työttömyyden kasvaessa sosiaaliturvakulut kasvavat ja verotulot vähenevät kasvattaen valtion velanottoa, mikä kuitenkin pitää kulutusta yllä), toimia sitä vaativissa tilanteissa, minkä lisäksi progressiivista verotusta tukevia näkemyksiä on ollut. Kuitenkin liikkuminen kohti uuskeynesiläisyyttä kasvatti näkemystä, jonka mukaan rahapolitiikka on pääkeino

saavuttaa talouden tasapaino. IMF on myös varonut ja varoittanut jäsenmaitaan alijäämistä ja arvostanut budjettikuria. (Clift, 2018, s. 77).

IMF on aiemmin pitänyt esimerkillisinä talouskuria noudattaneita valtioita, joita ovat olleet esimerkiksi Bulgaria, Latvia, Liettua, Romania ja Viro (Blyth, 2017 [2013], s. 206). Edellä luetellut uusliberaalit näkemykset ovat olleet vahvoilla ennen finanssikriisiä IMF:n palkatessa ekonomisteja yliopistoista, joissa koulutus ja tutkimus on suosinut uusklassisia suuntauksia (Chwieroth, 2010). Yhteenvetona voidaan sanoa IMF:n operoineen uusklassisen ja uuskeynesiläisen ajattelukehikon läpi ennen finanssikriisiä (Clift, 2018, s. 79).

### 3.3. IMF:n valta ja valvonta

Ehdollisten lainojen lisäksi IMF käyttää valtaa jäsenmaihinsa sen tuottaman informaation ja valvonnan avulla. Maan liittyessä valuuttarahaston jäseneksi se suostuu asettamaan taloudellisen toimintansa kansainvälisen yhteisön silmien alaiseksi, minkä lisäksi maan täytyy olla sitoutunut tavoittelemaan IMF:n perustamiskirjassa sovittuja päämääriä. Niitä ovat esimerkiksi talouskasvuun ja hintavakauden ylläpitämiseen sitoutuminen (IMF, 2016 [1944]). IMF:n omiin päätehtäviin kuuluu sen jäsenmaidensa, laajempien alueiden sekä koko maailman talouden valvominen. Tämän tutkielman suhteen on tarpeen keskittyä valtaan ja valvontaan kehittyneiden maiden tapauksessa ja tarkemmin pienten länsimaiden suhteen. Valuuttarahasto toimii näissä eri tavoin kuin suhteessa sen lainoitukseen turvautuviin velallisiin valtioihin, jotka hyväksyvät lainaehdoissaan erilaisia ehtoja ja näin ollen suoraa vallankäyttöä. Tutkimus on kuitenkin jäänyt vajaaksi kehittyneiden maiden suhteen (Clift, 2018, s. 2) ja myös pienten kehittyneiden länsimaiden osalta on katsottu tarvetta lisäkartoitukselle (Broome & Seabrooke, 2007; 2008).

Yksittäiselle jäsenmaalle keskeisin muoto on artikla IV -konsultaatiot, joita valuuttarahasto pääsääntöisesti toteuttaa joko vuosittain tai joka toinen vuosi. Konsultaatiot tekee joukko IMF:n ekonomisteja keräten tietoa maiden hallituksilta, ministeriöiltä, keskuspankeilta, parlamentin jäseniltä, elinkeinoelämältä, ammattiyhdistysliikkeeltä ja kansalaisyhteiskunnan jäseniltä. Tämänkaltainen laaja ja erilaisten intressiryhmien osallistaminen on keskeinen ominaisuus IMF:llä, kuten muillekin kansainvälisille organisaatioille, legitimoida valvontaansa ja vallankäyttöään jäsenmaissa (Barnett & Finnemore, 2004, s. 62, 170).

Lisäksi IMF kykenee tukemaan ja opettamaan valtioita vieraillessaan eri tarkoituksissa viranhaltijoiden ja päättäjien luona (Raudla, Cepilovs, Kuokštis & Kattel, 2016). Arvioidessa valuuttarahaston valtaa kehittyneissä maissa on huomioitava se, että monesti kehittyneiden maiden paikallisilla viranomaisilla on hyvät resurssit ja valmiudet arvioida oman maansa tilannetta, jolloin pintapuolisemman kuvan omaavan IMF:n vaikutus voi jäädä pienemmäksi, mutta toisaalta

valuuttarahasto omaa laajemman näkemyksen kyetessään vertailemaan valtioita toisiinsa keskenään (Clift, 2018, s. 96). Paikallisten viranomaisten merkitys on joka tapauksessa keskeinen heidän tuntiessa valtioidensa historian ja myös mahdollisesti syöttäen näkemyksiään valuuttarahaston henkilökunnalle.

IMF:n henkilöstössä vahvasti edustettuina olevat taloustieteilijät ovat kansainvälisesti arvostettuja asiantuntijoita, minkä takia heillä on erityistä vaikutusvaltaa. Lisäksi edellä ilmaistun konstruktivistisen teorian mukaisesti tehdäkseen työnsä paremmin, asiantuntijoilla on taipumus laajentaa toimintaansa, mikä lisää kohteita vallankäytön alle. Myös taloustieteilijöiden painotus valuuttarahaston henkilöstössä vaikuttaa siihen, minkälaisia politiikkasuosituksia se valtioille antaa (Barnett & Finnemore, 2004, s. 65). Lisäksi yhteistyökumppaneina suorittaessaan valvontaa ja antaessaan politiikkasuosituksia valuuttarahastolla on jäsenmaissa ekonomisteja, kuten Suomessa valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin viranhaltijat, taloudellinen normisto leviää tehokkaasti (Coletti & Radaelli, 2013). Itse tuotettu informaatio on myös vallankäytönmuoto. Tilastoina ja numeroina ilmenevä tieto on tapa luoda kuvaa objektiivisuudesta, sillä numerot kertovat itsestään faktat (Barnett & Finnemore, 2004, s. 69). Numerot, tilastot ja se mitä niillä halutaan kertoa ovat kuitenkin poliittisten valintojen tulos eikä näin ollen objektiivinen arvio asioiden tilasta.

Taloustieteellisen asiantuntijuuden lisäksi on mielekästä tarkastella IMF:n vallan ja auktoriteetin muodostumista sekä sen tapauskohtaisuutta. Sosiaalisen konstruktivismiin ja konstruktivistisen institutionalismin mukaisesti valuuttarahaston katsotaan olevan enemmän itsenäinen toimija, kuin suurvaltojen poliitikanjatke. Autonominen rooli tarjoaa sille mahdollisuuden olla luova toimija ja määrittää taloudellista normistoa ja agendaa globaalisti (Clift, 2018, s. 28). Itsenäisen, tieteellisen ja teknokraattisen auktoriteetin turvin IMF:llä on kyky toimia oikeanlaisen talouspolitiikan määrittäjänä pitämällä eri jäsenmaidensa talouspolitiikkaa joko hyväksyttynä tai ei (mt. s. 105). Näin sen näkemykset valtioiden talouspolitiikasta toimivat myös signaaleina markkinoille, miten arvioida valtioita ja millä perustein myöntää lainaa. Kuitenkaan valuuttarahaston suositukset eivät aina vaikuta jäsenmaiden politiikkaan ja ne jätetään ajoittain huomioimatta (Pauly, 1997, s. 40). Tämä voi nakertaa IMF:n vaikutusvaltaa. Lisäksi sisäisesti moninainen ajattelu haastaa auktoriteettiasemaa ja väärässä olemisen myöntämisessä organisaatio joutuu käyttämään harkintaansa, jotta se ei menetä uskottavuuttaan (Clift, 2018, s. 45). Usein valuuttarahaston sisäinen erimielisyys on voinut olla piilotettuna rivien väliin sen julkaisemissa teksteissä (mt. s. 28). Valtaa muodostuu myös tapauskohtaisesti ja näin ollen IMF:n auktoriteetti on kiinni usein taloudellisesta tilanteesta (mt. s. 101). Tämä huomioiden tutkielma lähtee arvioimaan tilannetta globaalissa finanssikriisissä ja sen aiheuttamaa murrosta valuuttarahastossa.

### 3.4. Globaali finanssikriisi ja vaikutukset IMF:ään

Vuoden 2007 joulukuusta vuoden 2009 kesäkuuhun kestänyt globaali finanssikriisi alkoi Yhdysvaltojen subprime-asuntolainakriisistä (heikonluottoluokituksen asiakkaille myönnettyt lainat), minkä syntymisen mahdollisti finanssisääntelyn purkamistoimet edeltävinä vuosikymmeninä (Cohn, 2016, s. 252). Erilaisten velkoihin liittyvien arvopaperistaimistojen ja niiden yhdistäminen johdannaisiksi laajempaa kauppaa varten pankkien ja luotonantajien välillä teki kriisistä globaalin (Blyth, 2017 [2013], s. 43–50). Huolimatta aikaisemmista kokemuksista erilaisista finanssikriiseistä, IMF ei osannut ennakoida tai ehkäistä kriisiä.

Valuuttarahaston oma pääekonomisti esitti vuonna 2005 huolta esimerkiksi Yhdysvaltojen asuntojen hintakuplasta ja suuresta riskinotosta finanssimarkkinoilla (Rajan, 2011). Tästä huolimatta IMF kuitenkin samana vuonna raportissaan kuvaili globaalin finanssijärjestelmän vakauden ja resilienssin kehittyneen paremmaksi (IMF, 2005a, s. 1). Valuuttarahaston itsenäisen arviointiyksikön (Independent Evaluation Office, IEO) arviointiraporteista 2011 ja 2014 selvisi, että IMF piti riskejä ennen finanssikriisin alkamista epätodennäköisinä (Independent Evaluation Office, 2011, 2014). Tämä toimii osoituksena organisaation päätöksenteon ”siiloutumisesta” (Barnett & Finnemore, 2004, s. 39), sillä osa esitetystä huolesta ei löytänyt oikeaa tietä vaikuttaakseen kokonaisvaltaisesti. Seuraavaksi luodaan katsaus siihen, miten Kansainvälinen valuuttarahaston linjaukset muuttuivat kriisin seurauksena ja miten muutosta on arvioitu tutkijoiden toimesta.

#### 3.4.1. IMF:n vastaus

Ortodoksinen taloustieteellinen konsensus piti ennen finanssikriisiä talouskuripolitiikkaa, mihin kuuluu matala inflaatio, tasapainoinen budjetti ja pienet alijäämät, oikeana vaihtoehtona kehittyneille mailla harjoittaa talouspolitiikkaa (Clift, 2018, s. 2). Tämä IMF:ssä vaikuttanut näkemys alkoi yhä kasvavammin muuttua finanssikriisin aikana ja sen jälkeen, mikä käy ilmi esimerkiksi valuuttarahaston tutkimusosaston apulaisjohtaja Jonathan Ostry'n sanoessa IMF:n arvioineen kokonaisuudessaan uudestaan näkemyksiään finanssi- ja rahapolitiikkaan, pääoman liikkumiseen sekä eriarvoisuuteen liittyen (mt. s. 3). Markkinoiden itsenäiseen rooliin talouden tasapainottamisessa epäilevämmiin suhtautuvat keynesiläiset näkemykset IMF:ssä katsotaan päässeen erityisesti paremmin esiin kriisin alun jälkeen, kun valuuttarahasto alkoi julkaisuissaan tukea finanssipoliittisesti aktiivista valtiota sekä suosittaa kokonaiskysyntää kasvattavia vastasuhdanteisia politiikkatoimia (mt. s. 5). Muutosta on tapahtunut valuuttarahaston sisäisenä evoluutiona konstruktivismiin ja konstruktivistisen institutionalismin mukaisesti esimerkiksi henkilövaihdosten ja virheistä oppimisen sekä kokeilujen seurauksena. Tämä on näkynyt IMF:n tuottamissa julkaisuissa,



kuten maailmantalouteen katsauksen luovan World Economic Outlookin (WEO) ja finanssipolitiikkaosaston tuottaman Fiscal Monitor -raporttien sisällöissä.

Henkilövaihdosten osalta muutosta katsotaan tapahtuneen vuoden 2007 lopulla valitun uuden pääjohtajan Dominique Strauss-Kahnin myötä. Hän toi valuuttarahastoon keynesiläisempää näkemystä esimerkiksi nimittämällä valuuttarahaston pääekonomistiksi Olivier Blanchardin 2008. Tämän kaksikon mukana valuuttarahastosta tuli elvytykselle myönteisempi (Ban, 2015a, s. 173). IMF:n kaltaiselle modernille kansainväliselle hallinto-organisaatiolle hierarkia on keskeinen piirre (Barnett & Finnemore, 2004, s. 17), ja siksi johdossa olevat henkilömuutokset ovat keskeisiä ja vaikuttavat koko organisaation toimintaan. Toimintakulttuuri IMF:ssä kunnioittaa ylempänä olevia, joten Strauss-Kahnin ja Blanchardin nimityksillä ja ohjeistuksilla valuuttarahaston ekonomisteille oli merkittävää vaikutusta uusien ideoiden syntymiseen (Clift, 2018, s. 9–10). Lähestymistapana konstruktivismi ja konstruktivistinen institutionalismi antaa tilaa arvioida tämänkaltaisten tapahtumien merkitystä organisaatioiden muutoksessa. Finanssipolitiikan kannalta yksi merkittävä henkilövaihdos oli Carlo Cottarellin valinta finanssipolitiikan tutkimukseen keskittyvän Financial Affairs Departmentin (FAD) johtoon syksyllä 2008, sillä hän toi keynesiläisempää näkemystä muuten konservatiivisena pidettyyn osastoon (mt. s. 117). Lisäksi myös pääjohtajan rooliin Strauss-Kahnin jälkeen astunut Christine Lagarde oli edeltäjänsä tavoin uudistushaluinen (mt. s. 7).

Johtohahmojen vaihtuminen heijastuu koko organisaation henkilöstöön ja uusien henkilöiden palkkaukseen. Jos johdossa alkaa esiintymään revisionistisia näkemyksiä, niin sillä on vaikutusta myös siihen, minkälaisella näkemyksellä uusia ekonomisteja valuuttarahastoon on rekrytoitu ja millä perustein nykyisiä työntekijöitä ylennetään uusiin pesteihin (Ban, 2015a, s. 169). Muutosta IMF:ään onkin tullut henkilöiden kautta, joilla osalla yhteinen tekijä on ollut tausta yhdysvaltalaisissa huippuyliopistoissa (Ban & Patenaude, 2019, s. 541). Valuuttarahaston tutkimushenkilökunnalla on keskeinen merkitys muutoksen kannalta (Broome & Seabrooke, 2012), minkä takia on olennaista ottaa se huomioon. Seuraavaksi luodaan katsaus tutkielman kannalta olennaiseen sektoriin eli finanssipolitiikkaan.

Finanssikriisi laittoi kokonaisuudessaan ortodoksisen talousopin pohtimaan näkemyksiään, mutta vain hetkeksi (Blyth, 2013). IMF:n kohdalla kyse oli merkittävältä osalta finanssipoliittisen talouskurin uudelleenarvioimisesta esimerkiksi lyhyen ja pitkän tähtäimen politiikkasuositusten välillä tasapainotellen (Clift, 2018, s. 113). Auktoriteettinsa taloustieteelliseen tutkimukseen pohjaavan valuuttarahaston muutos paikannetaan näkyväksi sen tutkimusosastojen julkaisuista. Niiden avulla IMF suostutteli eri valtioiden päättäjiä haluamaansa politiikkatoimien suuntaan esimerkiksi suurimpien talouksien kokoontuessa G20-kokouksiin (mt. s. 102).

Vuoden 2008 maailmantalouden katsaukset (WEO) nostavat huhtikuussa elvytyksen (IMF, 2008a, s. 70–78) ja lokakuussa vastasuhdanteisen finanssipolitiikan esiin (IMF, 2008b, s. 159–196), ja pohtivat niiden mahdollisuutta toimia työkaluina kriisin hoidossa. Huhtikuun katsaus pohti asiaa Euroopan suhteen, ja laajemmin vastasuhdanteiseen finanssipolitiikkaan keskittynyt lokakuun raportti globaalisti löytäen tukea tutkimuksesta elvyttävien politiikkatoimien positiivisille vaikutuksille kasvussa (mt. s. 160). Kuitenkin raportti näki uhkana myös elvytyksen mahdollisen valumisen ”ulos” erityisesti avoimissa talouksissa (mt. s. 163) sekä valtion velan kasvun (mt. s. 169). Näin ollen alkuvaiheissa IMF tasapainotteli näkemyksiään välttääkseen rajua kannanvaihtoa auktoriteettiasemaansa ylläpitääkseen, vaikka johdon osalta muutos oli merkittävä.

Yhtenä suorana esimerkkinä uudenlaisesta politiikkasuosituksesta oli vetoaminen, että maailmanlaajuisen elvytyksen tulisi olla kahden prosentin suuruinen koko bruttokansantuotteesta (Clift, 2018, s. 118). Keskeistä oli globaali pätevyys, sillä ollakseen tehokasta, sen tulee tapahtua yhteisesti kaikilta (Blanchard, 2008). IMF:ää on arvosteltu juuri siitä, että se ei ole huomionnut suositustensa vaikutusta esimerkiksi maailmanlaajuiseen kokonaiskysyntään neuvoessaan yksittäisiä valtioita (Barnett & Finnemore, 2004, s. 55). Asiantuntijaorganisaationa muutosta ei voi kuitenkaan toteuttaa kertaheitolla, vaan tueksi on saatava tutkimusta paremman sisäisen legitimitietin saavuttaakseen. Joulukuussa 2008 Blanchardin ja Cottarellin johdolla julkaistiinkin IMF:n toimesta julkaisu otsikolla *Fiscal Policy for the Crisis*, millä muutosta perusteltiin, ja lisää elvytystä vaadittiin seuraavaksi maaliskuussa 2009 (Clift, 2018, s. 119).

Konservatiivisessa ortodoksisessa talousnäkemyksessä elvytystä tulisi välttää sen valtionvelkaa kasvattavalla vaikutuksella. Tässä IMF lähti myös muuttamaan näkemyksiään ja osoitti valtioiden velankasvun finanssikriisin aikana johtuneen vähäisissä määrin elvytyksestä; suurempia syyllisiä olivat esimerkiksi valtioiden tulopuolen ja tuotannon menetykset (IMF, 2010a, s. 14). Paineet kehittyneissä talouksissa alkoivat kuitenkin kriisin jälkimainingeissa kohdistua velan hallintaan sekä vähentämiseen esittämällä sopeutustoimia ja leikkauspolitiikkaa, millä kuitenkin samaan aikaan uskottiin saavutettavan talouskasvua (Clift, 2018, s. 129). Sopeutustoimet alkoivat tapahtua IMF:n mukaan liian aikaisin ja näin ne olivat vastoin sen suosituksia (mt. s. 130). Lokakuun 2010 WEO sisälsi kappaleen otsikolla *Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*, missä osoitettiin väärin ajoitetuilla sopeutustoimilla olevan kielteisiä vaikutuksia talouskasvulle ja työllisyydelle (IMF, 2010b, s. 93, 113). Tällöin sopeutuksen vaikutukset velanhallintaan muodostuvat lopulta päinvastaisiksi (Clift, 2018, s. 131).

Kehittyneet budjettikuriin perinteisesti sitoutuneet valtiot, kuten Saksa, jatkoivat toimenpiteitään elvyttämisestä pois päin kohti sopeuttamista. IMF kuitenkin edelleen piti vuonna 2012 elvytystä tarpeellisena, mutta tasapainotteli pitemmän aikavälin sopeuttamistarpeen välillä

(Clift, 2018, s. 133). Lokakuun 2012 WEO piti tärkeänä, että automaattisten vakauttajien lisäksi myös muita finanssipoliittisia toimenpiteitä on syytä käyttää talouskasvun vahvistamiseksi ja tukemiseksi (IMF, 2012a, s. 21). Ortodoksinen talouskuripolitiikka oli suosittua Euroopassa eurokriisin hoidossa (Patomäki, 2012, s. 71–98), mitä vastaan esimerkiksi valuuttarahaston pääekonomisti Blanchard argumentoi blogissa 2011, sillä kriisissä kyseiset toimenpiteet lisäävät valtionvelkaa (Blanchard, 2011). IMF näin ollen muutti ajattelutapaa ja suosi keynesiläisempiä näkemyksiä. Tämä näkyi esimerkiksi sen argumentoidessa elvytyksen puolesta eurokriisissä Euroopan komission ja keskuspankin näkemysten vastaisesti osallistuessaan niin kutsutun troikan toimintaan Kreikan silloisen tilanteen hoitoon (Blyth & Matthijs, 2018, s. 119). Kuitenkaan kyseessä ei ole ollut täysi paradigman muutos, vaan osittaista soveltamista (Ban, 2015a, s. 179), mikä organisaation suhteen on mahdollista sen sisältäessä erilaisia näkemyksiä ja pitäen kiinni omasta uskottavuudestaan sekä legitimitetistään.

#### 3.4.2. Osittainen muutos

Edellä esitellyn mukaisesti IMF:n ortodoksiseen talousoppiin tuli muutosta henkilövaihdosten, eri julkaisuiden sisältöjen ja tutkimuspainopisteiden muuttamisen myötä. Kriittinen tarkastelu muutoksen laajuuteen, sisältöihin ja olettamiin on tarpeen. Monipuolinen tarkastelu antaa valaisevamman ja totuudenmukaisemman kuvan organisaatioista, jotka eivät muutostenkaan jälkeen muutu yksituumaisiksi. Huolimatta uudelleenajattelusta Kansainvälinen valuuttarahasto sisältää edelleen moninaisia näkemyksiä eivätkä ne kertaheitolla katoa. Seuraavaksi katsotaan, kuinka IMF:n väitetty muutos on ollut osin osittaista riippuen asiakysymyksestä ja vaihdellen jäsenmaiden välillä riippuen esimerkiksi niiden vaihtelevista tilanteista.

Muutoksen suuruuden ja pysyvyyden suhteen on esitetty kielteisempiä näkemyksiä (Gamble, 2014, s. 64). Kehitykseen liittyvien kysymysten muuttumisesta paremmin valtioita tukeviksi on esitetty skeptisyyttä (Güven, 2012), ja on myös nähty IMF:n jatkaneen tukeaan finanssikriisin jälkeenkin hallitsevalle omistavalle luokalle (Radice, 2011). Keynesiläistä käännettä IMF:ssä onkin pidetty vain hetkellisenä (Blyth, 2013, s. 206). Talouskurisuositusten on katsottu jatkuneen globaalien finanssikriisin jälkeen sosiaalipoliittisissa suosituksissa, vaikka sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymykset olisivat näkyvämmiin esillä organisaation julkisuudessa; talouskuria on esimerkiksi saatettu suositella yksittäisille maille, vaikka globaalille taloudelle IMF pitäisi sitä haitallisena (Farnsworth & Irving, 2018). Yhtenä finanssipolitiikkaa sivuavana kysymyksenä suositukset pääomakontrolleihin liittyen ovat siirtyneet uusliberaalista vapauttamisesta vain osittain kohti valtioiden tilannetta paremmin huomioiviin suosituksiin (Gallagher, 2015).

Kuitenkin osaltaan tiettyjen maiden tapauksessa kontrollien käyttöönottoa on suositeltu, kuten esimerkiksi Islannissa tehtiin finanssikriisin jälkeen (Stiglitz, 2013, s. 228).

Yhdeksi ratkaisevaksi asiaksi muutokseen liittyen näyttääkin muodostuvan, onko IMF suhtautunut valtioiden tilanteisiin vaihtelevasti ja neuvonut sekä arvottanut niiden taloudellista tilannetta eri tavoin suositellen eri vaihtoehtoja. Poliittikasuosituksia Itä-Euroopassa eivät ole nähneet merkittävää muutosta finanssikriisin jälkeen, vaan jatkavat uusliberaalia linjaa, jossa esimerkiksi valtionvelka nähdään kielteisenä tilanteessa kuin tilanteessa (Gabor, 2010). On osoitettu, että IMF on luokitellut valtioita eri tavoin esimerkiksi ”mallioppilaisiin” ja ”toivottomiin tapauksiin”, minkä pohjalta talouden sopeuttamista on voitu suositella herkemmin toisille valtioille (Hinterleitner, Sager & Thomann, 2016). Poliittikasuosituksia kapenivat kattausalueeltaan samalla, kun yhden laajan rakenteellisen uudistuspaketin sijaan lainaaville valtioille alettiin suositella sopeutustoimia (Broome, 2015). Suhtautuminen eri tavoin eri jäsenmaihin osoittaa muutoksen osittaisuutta moninaisessa valuuttarahaston organisaatiossa.

IMF:n muutos finanssikriisin jälkeen ei ollut kokonaisen paradigman vaihtuminen toiseen, kuten taloustieteilijäsukupolven vaihtuessa keynesiläisistä uusklassisiin taloustieteilijöihin 1970–1980-lukujen aikaan. Tämän paljastaa eri maihin vaihtelevan suhtautumisen lisäksi ajoitukseen sidottu käsitys elvytyksen ja sopeutuksen tarpeesta sekä finanssipoliittisen liikkumatilan arvioiminen velka-asteeseen peilaten. Valuuttarahaston suosituksien muuttuessa tukemaan elvytystä ne sisälsivät kuitenkin ajatuksen asteittaisen ja myöhemmän sopeutuksen tarpeesta (Ban, 2015a). Keskeisenä perusteena tälle on ollut, että IMF pitää tärkeänä valtioiden uskottavuutta raha- ja velkakirjamarkkinoiden silmissä (Ban, 2015b), vaikka tämä perustuisi virheellisille oletuksille niiden vallasta (Holappa, 2020). Samassa IMF toimii ja signaloi myös markkinoille, mitä valtioita pitää luotettavina (Clift, 2018, s. 107). Suositukset sopeutukselle siis pysyivät, mutta suoraan talouskuriin siirtymisen sijaan kasvu oli valuuttarahaston mielestä saatava hyvälle tolalle ennen sopeutuksen aloittamista, minkä seurauksena pohdintaa keskittyi siihen, milloin kasvu on vakaalla pohjalla ja onko sopeutus tarpeellista keskipitkällä vai pitkällä aikavälillä (mt. s. 122). Pitkällä aikavälillä oletukset sopeutuksen ja talouskurin tarpeesta pysyivät. Kuitenkin moninainen ja vaihteleva suhtautuminen sisältää mahdollisuuden radikaalimmalle muutokselle, kun pienet poliittikkamuutokset kasautuvat ajan myötä suuremmiksi (Lütz, 2015).

Vaiheittaisen ajoituksen lisäksi IMF perustelee suosituksiaan käsityksellään finanssipoliittisesta liikkumavarasta, jota se rakentaa eri oletuksiin ja arvioihinsa perustuen. Nämä käsitykset liikkumavarasta vaikuttavat valtioiden kykyyn harjoittaa itsenäistä finanssipoliittikkaa, vaikka niiden perusta olisi mielivaltaisen, kuten esimerkiksi Euroopan raha- ja talousliiton EMU:n vakaus- ja kasvusopimus osoittaa (Clift, 2018, s. 198). Myös valuuttarahasto luo ja muokkaa omaa

käsitystään liikkumavarasta, jonka avulla se pyrkii kasvattamaan vaikutusvaltaansa (mt. s. 101). Finanssipoliittisen liikkumavaran rakentamisessa IMF ottaa kantaa alijäämien vähentämisen ja leikkauspolitiikan sekä kokonaiskysynnän ja talouskasvun väliseen kamppailuun (mt. s. 106). Liikkumavarakeskustelussa keskeistä on ollut velan ja bruttokansantuotteen välisen suhteen pohdinta, minkä pohjalta IMF on tehnyt enemmän harkinnanvaraisia ja maakohtaisia suosituksia valtioille finanssikriisin jälkeisenä aikana (mt. s. 108). Nämä kannat ovat puoltaneet muuttunutta ajattelutapaa valuuttarahastossa, mikä ei ole kuitenkaan aina heijastunut suosituksista huolimatta vastahakoisten jäsenmaiden politiikkaan (mt. s. 111). Vaikuttaakseen tehokkaasti IMF hyödynsi laajaa skaalaa vaikuttamistapoja suositustensa levittämiseen esimerkiksi toimiessaan G20-maiden kokouksissa koordinoijana sekä hyödyntäen mainettaan itsenäisenä, teknokraattisena sekä tieteellisenä auktoriteettina (mt. s. 105).

Kokonaisuudessaan Kansainvälisen valuuttarahaston reagoinnissa globaaliin finanssikriisiin sen aikana ja jälkeen on havaittavissa merkittävä muutos, mutta ei täysi vaihdos toiseen. Uusliberalistisen talouskurin suosittaminen kaikille valtioille samanmuotoisena vaihtui kokonaiskysyntää koko maailmassa tukevan elvyttämisen suosittamiseen huomioiden maakohtaisesti vaihtelevan taloudellisen liikkumavaran. Lyhyen aikavälin jälkeen IMF kuitenkin näkee sopeutustoimet tarpeelliseksi valtioiden talouksien tasapainottamiseksi, mutta ei ole onnistunut määrittämään ajoitusta. Myös kaikki IMF:n jäsenvaltiot eivät yhdy samoihin näkemyksiin, mikä heikentää sen arvovaltaa. Organisaation evoluutio on kuitenkin ollut huomattavaa henkilövaihdojen ja virheistä oppimisen pohjalta.

## 4. Suomi ja artikla IV -konsultaatiot

### 4.1. Talouspolitiikan tausta Suomessa

Tutkielmassa on katsottu Kansainvälistä valuuttarahastoa ja sen muutosta globaalin finanssikriisin jälkeen. Erityisesti finanssipoliittisia huomioiden esiin nostamisen jälkeen on aika siirtyä tutkielman Suomen tapausta ja artikla IV -konsultaatioita käsittelevään osaan. Tarkoituksena on katsoa, miten tutkielman teoreettinen viitekehys ja IMF:ää käsittelevät osat näkyvät maaraporteissa hyödyntäen esitettyjä talusteoreettisia lähtökohtia. Tutkielman edellä on esitetty, miten aineistoksi valituissa artikla IV -konsultaatioissa otetaan mukaan valtioiden eri toimijoita mukaan, ja näin IMF käyttää valtaa sekä opettaa valtioita ja päinvastoin.

Ennen siirtymistä tutkielman aineiston käsittelyyn on kuitenkin tarpeen taustoittaa Suomen tilannetta ja taustaa talouspolitiikassa. Toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina Suomi oli vielä teollisuudeltaan kehittymätön talous eikä kehittyneempiin kapitalistisiin järjestelmiin sovellettua keynesiläisyyttä voitu ottaa eikä myöhemmin otettukaan talouspolitiikkaa ohjaamaan

vaan keskiössä oli pitkään talouskasvun nopeutus, budjettiylijäämät ja rahoitusmarkkinoiden sääntely investointien kohdentamiseksi (Korkman, 2015, s. 124–125). Bretton Woodsin järjestelmän hajoamisella oli kuitenkin seurauksensa myös Suomessa huolimatta muista pohjoisen maista poikkeavaan tilanteeseen.

Uusklassisen taloustieteen ja uusliberalismin opit ovat viimeisten vuosikymmenten aikana vallanneet ja vakiinnuttaneet asemaansa suomalaisessa politiikassa, mikä käy ilmi Heikki Patomäen teoksesta *Uusliberalismi Suomessa* (2007). Sen pohjalta voidaan sanoa, että kokonaisuudessaan 1970-luvulta lähtien markkinoiden vapautta toimia ilman julkisen vallan puuttumista on kasvatettu tietoisesti ja julkishallinnossa on toteutettu useita uudistuksia, joilla on pyritty tehokkuuteen ja yksityisen sektorin suurempaan rooliin palveluiden tarjoajana sekä tuottajana. Tätä Bretton Woodsin järjestelmän hajoamisesta alkanutta kehityskulkua on verrattu vastaavaan Latalaisessa Amerikassa (Teivainen, 2019), missä IMF on toiminut normien levittäjänä.

Toistuvat valuuttakurssin heikentämistoimet eli devalvaatiot toimivat suomalaisen talouspolitiikan välineenä 1970–1980-luvuilla ja niillä ylläpidettiin viennin kilpailukykyä (Korkman, 2015, s. 140–143). Keynesiläisiä budjettialijäämiä vältettiin pitkälti viranhaltijoiden toimesta eikä näin ollen taloutta haluttu tasapainottaa finanssipolitiikalla (mt. s. 131–132). Devalvoinnista ja sen aiheuttamasta inflaatiosta haluttiin kuitenkin eroon samaan aikaan kun rahoitusmarkkinoita vapautettiin, minkä seurauksena hintakilpailuvyvystä tuli alkaa huolehtia yhä vahvemmin toisilla keinoilla (Patomäki, 2007, s. 62). Kilpailukykyä alkoi määrittämään tuottavuuden parantaminen sekä tutkimus- ja tuotekehittelyllä että kilpailu sopivalla talousympäristöllä, työehdoilla ja palkoilla globalisaation seurauksena (mt. s. 66–67). Tämä kehityssuunta yhdistettynä julkishallinnon ”tehostamiseksi” otetun Uuden julkisjohtamisen opin (New Public Management) kanssa loi pohjan sille, minkä takia Suomea on kuvattu kilpailuvaltioksi perinteisemmän hyvinvointivaltiokäsityksen sijaan (Kananen, 2017).

Rahoitusmarkkinoiden nopea vapauttaminen aiheutti shokin ja Suomen talous romahti 1990-luvun alussa. Spekulaatioon, keinotteluun ja ylisuuriin odotuksiin perustunut toiminta osake- ja arvopaperimarkkinoilla johti pankkikriisiin sekä syvään lamaan, jota pahensi Neuvostoliiton hajoamisesta seurannut ulkomaankaupan vähentyminen (Patomäki, 2007, s. 63–64). Lamasta noustakseen Suomessa markkaa devalvoitiin ja kilpailukykyä parannettiin työvoimakustannuksia alentamalla, mutta elvyttävää finanssipolitiikkaa ei nähty vaihtoehtona, jotta markkinoiden luottamus budjettikurinalaiseen valtioon säilyisi (Korkman, 2015, s. 158–160). Tässä vaiheessa taloudeltaan jo kehittyneessä Suomessa hallitus ei omaksunut tilanteessa keynesiläistä politiikkavaihtoehtoa. Automaattisten vakauttajien elvyttäessä ja kasvattaessa velkasuhdetta tuolloisen hallituksen toimesta aloitettiin sopeutustoimet, joiden tarkoituksena oli pitää vallalla olleen talousopin mukaisesti tulot ja

menot tasapainossa (Patomäki, 2007, s. 122). Lopulta velan suhde bruttokansantuotteeseen jäi kuitenkin korkeammaksi, mitä se mahdollisesti olisi ollut elvyttävästä finanssipolitiikasta seuraavien kerrannaisvaikutusten jälkeen (mt. s. 123). Paradoksaalisesti päämäärä kääntyi näin ollen itseään vastaan.

1990-luvun laman jälkeen Suomen talous alkoi kasvaa vahvistuvasti aina globaaliin finanssikriisiin asti. Vallassa olevat hallitukset jatkoivat talouskuripolitiikkaa ja uusliberalisoimistoimia markkina-, hallinto- ja verouudistuksilla, minkä lisäksi Suomesta tuli Euroopan Unionin ja rahaliitto EMU:n jäsen (Patomäki, 2007, s. 125–126), joka muutti harjoitettavan talouspolitiikan vaihtoehtoja (Patomäki, 2012). Samalla väestön ikääntyessä politiikan keskiöön nousi huoli väestön ikääntymisestä.

Taloukskurin ja leikkauspolitiikan oikeuttaminen tapahtuu myös puheella oletetusta kestävyysvajeesta, joka väitetysti muodostuu, kun väestörakenne vanhenee ja työssäkäyvien suhde työelämän ulkopuolisiin kasvaa jälkimmäisen hyväksi (Sorsa, 2017, s. 53–54). Suomessa valtiovarainministeriön näkemysten mukaan talouspolitiikan päämääränä on rakenteellinen budjettilyijäämä eli valtiolle ja kunnille on jätävä ylimääräistä varallisuutta tileille sekä sijoituksiin pitkällä aikavälillä (mt. s. 55–56). Voidaan kysyä mahdollistaako tämä alijäämäisten budjettien tekemistä tapauksissa, jolloin se olisi perusteltua esimerkiksi elvyttävän keynesiläisen finanssipolitiikan takia. Lisäksi jatkuva leikkauspolitiikka ja ylijäämäisten budjettien tekeminen johtaa valtion kokonaiskysynnän vähenemiseen, mikä aiheuttaa esimerkiksi työttömyyttä ja verotulojen vähentymistä, jonka pohjalta budjetit päätyvät alijäämäisiksi ja taloudelle negatiivinen kehä on valmis (mt. 57). Lopputuloksena julkisen sektorin rooli jatkuvasti pienenee ja kyky harjoittaa aktiivista talouspolitiikkaa heikkenee. Samalla edellä mainittu kilpailuvaltio korvaa hyvinvointivaltion ja kilpailukyvyistä huolehtiminen nousee politiikan keskiöön.

Tässä osiossa on esitelty suomalaisen talouspolitiikan taustaa, jonka pohjalta esimerkiksi Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön viranhaltijat toimivat sekä muodostavat näkemyksiään. Tämä on tarpeen ottaa huomioon, sillä IMF:n artikla IV -konsultaatioissa yhteistyötä valuuttarahasto tekee erityisesti edellä mainittujen viranomaisten kanssa eikä heidän mielipiteensä ole yhdentekeviä. Kansainväliset organisaatiot omien normiensa levittämisen lisäksi vastaanottavat informaatiota ja oppivat eri valtioiden vaihtelevista tilanteista (Broome & Seabrooke, 2007, s. 578). Suhde ei ole IMF:n tapauksessa vain yksisuuntainen ja heille on keskeistä huomioida valtioiden vaihtelevat tilanteet, jotta politiikkasuositukset on mahdollista kohdentaa oikealla tavalla ja vaikuttavasti (Broome & Seabrooke, 2008, s. 206). Niin sanottu ”one size fits all”-näkemys ei päde, minkä takia on tarpeellista tutkia kansainvälisten organisaatioiden toimintaa yksittäisissä ja pienissäkin valtioissa, jotta organisaatioiden toiminnasta saadaan muodostettua kokonaisvaltainen kuva.

## 4.2. Aineisto

Tässä tutkielmassa valittu aineistoa vuosilta 2005–2015, joka kattaa globaalin finanssikriisin ja valuuttarahaston muutoksesta käytyä keskustelua. Tuona aikana IMF on tuottanut konsultaatioita Suomelle 2005, 2007, 2010, 2012 ja 2015, mikä antaa riittävän aikavälin tarkastelulle ennen ja jälkeen finanssikriisin sekä on kooltaan tutkielmaan sopiva. Valuuttarahasto pyrkii tuottamaan jäsenmailleen maaraportteja vuosittain tai joka toinen vuosi, mutta kyseisellä aikavälillä tämä ei aivan toteutunut, mihin mahdollisesti globaali finanssikriisi vaikutti, sillä 2009 IMF teetti koko euroalueelle yhteisen katsauksen. Tätä ei ole valittu osaksi aineistoa, sillä se on katsaukseltaan hyvin yleisluontoinen ja keskittyy koko euroalueeseen eikä näin tuo lisäarvoa Suomen kontekstiin.

Ajallisen rajauksen lisäksi artikla IV -konsultaatioissa tarkastelu on kohdistettu finanssipoliittisiin suosituksiin jättäen sekä rakenteelliset että rahoitus- ja pankkisektoriin kohdistetut huomiot pois tarkastelusta. Koska tutkielma tarkastelee teoreettisen viitekehyksen kautta kansainvälisen organisaation vaikutusvaltaa, on päädytty tarkastelemaan merkittävää suverenien valtioiden päätäntävaltaan liittyvää politiikkasektoria eli finanssipolitiikkaa, jossa näkemykset esimerkiksi valtioiden liikkumavarasta vaikuttavat merkittävästi niiden kykyyn toteuttaa demokraattista politiikkaa. Lisäksi finanssikriisissä finanssipoliittiset toimet, kuten elvytys ja sopeutus, nousivat erityisesti tapetille IMF:n asialistalla, mitä on tarkasteltu tutkielmassa edellä. Näin ollen tarkastelu niihin liittyviin suosituksiin on tarpeellista. Huomio keskittyy raporteissa myös vain niiden tuottamiseen osallistuneen ryhmän näkemyksiin politiikkasuosituksista eikä näin ollen oteta huomioon konsultaatioita kommentoivan IMF:n Suomen maajohtajan näkemyksiä.

## 4.3. Analyysi ja vertailu

Tässä osiossa käsitellään yksi kerrallaan kronologisessa järjestyksessä artikla IV -konsultaatioiden finanssipoliittisia suosituksia aloittaen vuoden 2005 maaraportista. Käsitelyssä myös verrataan suosituksia keskenään ja lopulta tehdään yhteenveto. Analyysissä hyödynnetään sisällönanalyysejä ja luokitellaan politiikkasuosituksia sisällön mukaan (Tuomi & Sarajärvi, 2018). Tarkasteltavia finanssipoliittisia suosituksia on löydettävissä elvytykseen, sopeuttamiseen ja verotukseen liittyen jokaisesta raportista, mitkä katsotaan kuuluvaksi finanssipolitiikan piiriin. Nostettuja huomioita verrataan tutkielman edellä esitettyihin IMF:n näkemyksiin finanssipolitiikasta, minkä lisäksi poimitaan erityisiä huomioita, jotka näkyivät myös valuuttarahaston reagoinnissa finanssikriisiin. Tarkastelussa hyödynnetään Suomen talouspolitiikan taustaa. Tutkielman teoreettinen viitekehys toimii perusteena tarkasteltavien asioiden analyysiin, mutta varsinaisia syy-seuraussuhteita tämä tutkielma ei pysty osoittamaan, jolloin valuuttarahaston vaikutusvaltaa voisi tutkia vielä syvemmin Suomen tapauksessa.



Vuonna 2005 Suomi oli noususuhdanteessa, ja tämä näkyy raportin sisällössä. Valtion menojen kasvattamista ei nähdä tarpeellisena rahapoliittisen tilanteen ollessa suotuisa eikä kasvusuhdanne vaadi elvytystä. Pitkällä aikavälillä haasteeksi raportti näkee kuitenkin väestön ikääntymisen, minkä seurauksena valtion menojen sopeuttaminen tulee tarpeelliseksi tulevaisuudessa. Verotuksen suhteen taakkaa pidetään korkeana Suomessa eikä varaa nostamiselle ole, vaan ennemminkin laskemiselle. Valtion talouden tasapainottamiseksi yhdeksi keinoksi väläytetään julkisten palveluiden käyttäjämaksujen nostamista ja yksityisen puolen vastuun kasvattamista palveluiden tarjoamisesta. (IMF, 2005b).

Seuraavaksi käsittelemään otettava vuoden 2007 raportin IMF:n teetti keväällä, joten syksyllä alkaneen finanssikriisin huolet talouteen eivät näy sen sisällöissä. Ennen tätä Suomi oli vahvassa kasvusuhdanteessa, ja tämä näkyy IMF:n suosituksissa. Liian suureen optimismiin ei kuitenkaan ole varaa valtion kulutuksen suhteen ja suhdannesyistä finanssipolitiikan tulisi olla kiristävä valuuttarahaston mukaan. Tämä ei kuitenkaan tule tapahtua verotaakkaa nostamalla, mikä on jo korkealla tasolla Suomessa konsultaation tekijöiden näkemysten mukaan. Raportti pitää tätä myös pitemmän ajan kestävyuden kannalta olennaisena, sillä ikääntymisen seurauksena kulut tulevat kasvamaan eikä talous ole kestäväällä uralla. (IMF, 2007).

Molemmissa ennen finanssikriisiä tehdyissä artikla IV -konsultaatioissa IMF suosittelee suhdannevastaista finanssipolitiikkaa, jotta talouden ylikuumentumiselta vältytään. Näin ollen voidaan sanoa suosituksissa olevan keynesiläisiä elementtejä, missä valtion menoilla halutaan hallita kysyntää. Kuitenkin verotukseen liittyvät suositukset ovat hyvin uusklassisen ajattelun mukaisia, missä liian suuren verotaakan katsotaan olevan haitallista markkinoiden toiminnalle, ja verotuksen tulisi olla neutraalia erityisesti tulojen suhteen. On syytä huomioida, että talouspoliittinen konteksti vaikuttaa myös raporttien sisältöihin. Suomalaisten viranhaltijoiden ja päättäjien uusliberalistisen talouspolitiikan suosiminen viimeisinä vuosikymmeninä vaikuttaa siihen, minkälaisia näkemyksiä he antavat IMF:n työryhmälle, jolloin konsultaatioiden sisällöissä näkyy myös paikallistason näkemykset. Tässä tapauksessa ne esimerkiksi ovat suosineet verotaakan kevennystä sen oletetun kilpailukykyä parantavan vaikutuksen seurauksena.

2010 Suomi oli päässyt yli pahimmasta finanssikriisin aiheuttamasta taloudellisesta notkahduksesta. Valuuttarahasto pitää suomalaisten toimintaa hyvänä ja automaattisten vakauttajien tulisi antaa toimia laskusuhdanteessa, sillä ne toimivat elvyttävästi. IMF näkee Suomen liikkumavaran myös hyvänä, jolloin velkaa on varaa ottaa. Tarve sopeuttamiselle kuitenkin nähdään jo vuodesta 2011 alkaen, mutta joustava siirtyminen elvytykseen on pidettävä mielessä, jos kasvu ei lähdekään nousuun. Pidemmän aikavälin kestävyys on kuitenkin uhattuna valuuttarahaston mukaan, joten sitä tulee parantaa. Tähän ei kuitenkaan nähdä mahdollisuutta esimerkiksi veroja nostamalla,

sillä kansainvälinen kilpailu aiheuttaa painetta niiden laskemiselle. Verotuksen painopisteen tulisikin siirtyä tuloverotuksesta kohti kulutusta, kuten arvolisäveron yhtenäistämiseen. Korkeakoulujen rahoitusta tulisi pohtia uudestaan esimerkiksi lukukausimaksuja pohtimalla, jolla taloutta voitaisiin tasapainottaa. (IMF, 2010c).

Artikla IV -konsultaatioissa 2012 huomataan, että Suomen talous ei ole lähtenyt odotetulle kasvu-uralle eurokriisin jälkimainingeissa. Näin ollen IMF näkee elvyttävien toimien olevan edelleen tarpeen eikä leikkauspolitiikalle ole sijaa laskusuhdanteessa, jotta kasvua voidaan ylläpitää. Pidemmällä aikavälillä talouden tulisi kuitenkin olla tasapainossa, ja vaiheittainen sopeutus täytyisi saada aloitettua. Huolta ei nähdä pohjautuen Suomen hyvään maineeseen kurinalaisena maana. Verotaakkaa pidetään valuuttarahaston toimesta edelleen korkeana, minkä takia verotusta tulisi keventää tuloissa laajentaen veropohjaa kulutus- ja omaisuusveroihin. Arvolisäverotusta tulisi yhdenmukaistaa ja alennettuja verokantoja poistaa. (IMF, 2012b).

Taloudellinen tilanne Suomessa ei ole vielä vuonna 2015 kovin vahva, mikä näkyy kyseisen vuoden maaraportin suosituksissa. Sopeuttamisen tarvetta painotetaan edelleen, mutta sen tulee olla mahdollisimman kasvuystävällistä, jotta alkanut talouskasvu pysyy yllä. Tämä on myös tarpeen, jotta talous on kestäväällä uralla ja että Suomi kunnioittaa EMU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ehtoja. Lyhyen tähtäimen kasvulle liian voimakas sopeutus on kuitenkin uhka, joten suunniteltuja kulutus- ja elvytystoimia tulee tähdätä mahdollisimman etupainotteisesti lähitulevaisuuteen. Verotuksen suhteen painotetaan edelleen tuloverotuksen kevennystä ja verotaakan kohdistusta kulutukseen. Jos talouskasvu järkkyy, niin IMF katsoo, että automaattisten vakauttajien on annettava toimia omalla painollaan. (IMF, 2015).

Globaalin finanssikriisin jälkeisissä artikla IV -konsultaatioissa painotetaan elvyttävän politiikan tarvetta vastasuhdanteisen finanssipolitiikan harjoittamiseksi. Näin ollen keynesiläiset taipumukset näkyvät politiikkasuosituksissa, mikä sopii yhteen IMF:n ulostulojen ja siitä esitettyjen arvioiden kanssa liittyen muutokseen finanssikriisin jälkeen. Kuitenkin jo edeltävissä maaraporteissa suhtauduttiin finanssipolitiikkaan vastasuhdanteisesti menojen kiristyksiä suosittamalla. Finanssikriisin jälkeisissä valuuttarahaston suosituksissa näkyy vahvasti kuitenkin sopeuttamisen ja talouden tasapainoon saattamisen tarve, ja sitä ehdotetaan useampaan kertaan aloitettavaksi tulevaisuudessa. Raportit suhtautuvat suosituksissa myös verotukseen uusliberalistista näkemystä mukaillen painottaen kulutusveroihin siirtymistä ja tuloverojen laskemista. Tällä on kuitenkin merkittäviä vaikutuksia, sillä Suomen tilanteessa tuloverotuksen ollessa progressiivista, se kohdistuu suurituloisempiin vahvemmin, kun taas kulutusverot ovat usein tasaveroja ja iskevät kaikkiin samoin. IMF:n näkemys verotukseen myötäilee suomalaisen talouspolitiikan viime vuosikymmenten suuntausta, mihin kuuluu esimerkiksi pääomatuloverotuksen muuntaminen progressiivisesta

tasaveroa kohti. Veropohjaa suositellaan laajentamaan ja verokantoja yhdentämään, joka myötäilee uusklassista näkemystä, jossa valtion tulee toimia neutraalisti puuttuen mahdollisimman vähän talouden toimintaan ja antaa markkinoiden toimia oman logiikkansa mukaisesti.

Kaiken kaikkiaan mitään merkittävää muutosta ei ole löydettävistä raporttien sisällöistä. Suosituksissa otetaan vahvasti huomioon Suomen taloudellinen tilanne, joten sen ollessa luonnollisesti erilainen ennen finanssikriisiä ja sen jälkeen, niin vertaillen suosituksia keskenään eroja ei ole havaittavissa. Kuitenkaan tämä ei välttämättä osoita, etteikö muutosta olisi tapahtunut. Finanssikriisin jälkeiset suositukset myötäilevät kokonaisuudessaan tutkielman edellä esitettyjä näkemyksiä IMF:n suhtautumisesta finanssipolitiikkaan. Elvytyksen tarve nähdään olennaisena vastauksena kriisiin, mutta sopeutuksen tarve nähdään pitkällä aikavälillä osittain tapahtuvaksi. Lisäksi mainitaan Suomen taloudellinen liikkumavara hyväksi vuoden 2010 raportissa, mutta esimerkiksi 2015 sen suhteen on jo tukalampaa ja sopeutuksen tarve kasvaa. Suomen ollessa pieni avotalous ei IMF:n koko maailmantaloutta ja suurempia jäsenmaitaan koskevat näkemykset aina ole sovellettavissa siihen.

Suomelle tehdyt politiikkasuositukset eivät edusta mitään yhtä tiettyä näkemystä taloudesta, mikä sopii myös arvioihin IMF:n sisäisestä moninaisuudesta. Kansainvälisenä organisaationa se tuottaa jäsenvaltioilleen sisäisiä näkemyksiään yhdistäviä raportteja eikä näin ollen suhtaudu niihin vain yksittäisten linssien läpi katsottuna. Raporttien sisällöstä paljastuu myös valuuttarahaston teknokraattinen ja asiantuntijuuteen pohjaava ote. Esimerkiksi Suomen edustajia puhutellaan niissä pitkälti viranomaisina eikä kulloisenkaan poliittisiin vallassa oleviin puolueisiin viitata suoraan. IMF näkee raporttien tuottamisessa tekevän yhteistyötä asiantuntijoiden kautta eikä käsiteltävien suositusten poliittisuutta oteta juuri huomioon, vaan osoitetaan ne pohjautuvan tutkittuun tietoon.

Laajemman tarkastelun katsominen Suomen tapauksen kautta osoittaa, miten valuuttarahaston yleisemmät linjamuutokset heijastuvat yksittäisen maan arvioinnin suorittavaan tiimiin. Suosituksissaan heidän on täytynyt huomioida yleisemmän tason finanssipoliittisten näkemysten muuttuminen finanssikriisin aikana ja sen jälkeen. Konsultaatioon osallistunut ryhmä voi kuitenkin vastaanottaa normeja paikallisilta viranomaisilta, kuten seuraavassa kappaleessa pohditaan. Tämä antaa tilaa IMF:lle toimia maakohtaisesti, mitä puoltaa edellä esitelty tutkimus osittaisesta muutoksesta. Sitä kautta valuuttarahasto oppii valtioilta niiden huolenaiheista, jonka pohjalta se voi kehittää omaa toimintaansa edelleen.

Suomalaisen talouspolitiikan kontekstiin asetettuna raporttien huolet väestön ikääntymisestä yhtyvät Suomen valtiovarainministeriön näkemyksiin kestävyysvajeesta ja tarpeesta sopeuttaa julkista taloutta sen seurauksena. Tämän tutkielman piiriin ei kuulu kestävyysvajeen idean

alkuperän selvittäminen. On kuitenkin huomionarvoista, miten vahvasti se näkyy IMF:n politiikkasuosituksista. Sen pohjalta on olennaista pohtia, mikä on ollut valtiovarainministeriön viranhaltijoiden rooli kyseisen ajatuksen levittämisen suhteen ja onko IMF omaksunut sen tätä kautta vahvaksi osaksi Suomelle tehtyjä raportteja.

Normien leviämiseen liittyvä tutkimus on osoittanut tarvetta keskittää huomiota kansainvälisten organisaatioiden kykyyn omaksua opetuksia toisilta toimijoilta (Park, 2006), joskin keskittyminen on ollut esimerkiksi toisissa organisaatioissa, mutta myös valtiot voivat toimia samassa roolissa. Tämä on yksi syy, minkä takia on tärkeää tutkia valuuttarahaston toimia myös pienemmissä jäsenmaissa, jotka eivät kuitenkaan ole sidottuna vallankäyttöön myönnettyjen lainaehtojen puitteissa. Yksittäisillä ja kooltaan pienillä valtioilla voi olla myös merkittävä asema globaalissa taloudessa esimerkiksi toimiessaan veroparatiisina eikä ole yhdentekevää, minkälaista normistoa kansainväliset organisaatiot pyrkivät eri valtioissa levittämään (Ylönen, 2017).

## 5. Yhteenveto

Tutkielmassa on tarkasteltu Suomen artikla IV -konsultaatioiden finanssipoliittisten suositusten muutosta globaalin finanssikriisin jälkeen taustoittamalla sitä Kansainvälisestä valuuttarahastosta käytyyn keskusteluun samoihin aikoihin. Maailmanpolitiikan konstruktivistista teoriaa nostettiin esiin tapana katsoa kansainvälisten organisaatioiden toimintaa, ja tätä havainnollistettiin pitkin tutkielmaa. Taloustieteellisten koulukuntien kautta tuotiin esimerkkejä IMF:n ajatteluun ja havainnollistettiin sen muutosta finanssikriisin jälkeisenä aikana, minkä pohjalta Suomen tapausta tarkasteltiin.

Sosiaalinen konstruktivismi antaa kokonaisuudessaan maailmanpolitiikan tutkimukselle työkaluja arvioida monipuolisemmin globaalin politiikan ja talouden muutoksia. Kansallisvaltiokeskeisyyden sijaan on perusteita olettaa, että myös lukuisilla toisilla toimijoilla on itsenäistä toimijuutta maailmanpolitiikassa. Hyvänä esimerkkinä toimii kansainväliset organisaatiot, joilla on erityistä valtaa levittää normeja globaalisti vedoten usein teknokraattiseen auktoriteettiinsa. Nämä normit eivät kuitenkaan ole aina yksinkertaisesti organisaatioiden sisällä muotoutuvia, vaan sisäisten kamppailuiden tulosta. Näin ollen on virheellistä pitää esimerkiksi Kansainvälistä valuuttarahasto edelleen pelkän uusliberaalin ”Washingtonin konsensuksen” ajajana, vaan ennemmin moninaisuutta korostava lähestymistapa antaa tarkemman kuvan.

Globaalin finanssikriisin kohdatessaan rikkaan historian omaava IMF tuli yllätetyksi. Se lähti kuitenkin nopeasti ottamaan roolia globaalin talouden ohjaajana, mutta huomattavin muutoksin siltä odotettuun. Uusliberaalin talouskurin sijaan elvyttävämpi keynesiläisyys alkoi näkyä vahvasti valuuttarahaston julkaisuissa, mikä pohjautui sekä keskeisiin henkilövaihdoksiin

johtopaikoilla että ortodoksisen talousopin teorian ja tutkimuksen vaihtuessa revisionistiseen, esimerkiksi keynesiläistä teoriaa ja empiiristä tutkimusta painottavaan, näkemykseen, jolla muutos perusteltiin. Pääjohtaja Strauss-Kahnin ja pääekonomisti Blanchardin johdolla Kansainvälisen valuuttarahaston tutkimusosastojen vaihtoehtoisemmat näkemykset taloudesta saivat sijaa. Kuitenkaan muutosta ei ole nähty täyskäännöksenä vaan osittaisena sopeutumisenä uusiin haasteisiin. Moninaisuus sisältyy edelleen organisaation piirteisiin.

Valuuttarahaston Suomelle tekemissä artikla IV -konsultaatioissa löytyy näyttöä tueksi väitteelle muutoksesta elvyttävämpään keynesiläisyyteen. Tämä on pitkälti perusteltu tarpeella talouskasvun ylläpitoon ja kestäväan jatkumiseen. Finanssipoliittisissa suosituksissa näkyy kuitenkin tarve velan kestäväan hallintaan ja veropoliittikkaan liittyvät näkemykset ovat uusklassisen talusteorian mukaisia. Kokonaisuudessaan tarkastellut raportit kattavat finanssikriisin aikaiset suositukset Suomelle ja toimivat aineistona, joka tukee esitettyä ja kansainvälisellä tutkimuksella perusteltua väitettä muutoksesta. Suomelle tehtyjen raporttien pohjalta voidaan kertoa myös IMF:n toiminnasta. Laajemman tason muutokset heijastuvat arviointeja toteuttaviin maatiimeihin, jotka myös levittäessään normeja oppivat uusia paikallistason viranomaisilta. Maailmanpolitiikan tutkimukselle on siis tarpeellista keskittyä myös pienempiin valtioihin ja yksiköihin globaalissa poliittisessa taloudessa, sillä kansallisvaltioiden itsenäisellä toiminnalla on vielä merkittävä rooli eivätkä ne aina toteuta kansainvälisten organisaatioiden näkemyksiä, mikä on käynyt ilmi esimerkiksi IMF:n jäsenvaltioiden toimiessa suositusten vastaisesti eurokriisissä.

Tämän tutkielman tarkastelualaan ei kuulunut varsinaisesti IMF:n vaikutusvallan arviointi Suomessa, mikä sopisi konstruktivistisen teorian kautta jatkotutkimusaiheeksi, joka voitaisiin toteuttaa esimerkiksi haastattelemalla konsultaatioiden tekijöitä sekä suomalaisia viranhaltijoita niin Suomen Pankista kuin valtiovarainministeriöstä. Tämänkaltaista tutkimusta on tehty esimerkiksi Kanadan ja IMF:n suhteesta, mikä on osoittanut, että normien levityksen vaikuttavuutta on voitu ylikorostaa (Momani, 2006). Lisätutkimuksen avulla voitaisiin kartoittaa, kuinka paljon raporttien suosituksilla on vaikutusta Suomessa toteutettavaan politiikkaan ja kehittää eteenpäin konstruktivistista teoriaa kansainvälisten organisaatioiden vallasta. Lisäksi olisi paikallaan kartoittaa Kansainvälisen valuuttarahaston näkemysten muuttumista tarkastellun ajanjakson jälkeen esimerkiksi pääjohtaja Lagarden tai hänen seuraajansa Kristalina Georgievan valtakaudella. Myös politiikkasuositusten talusteoreettisen pohjan ja oletuksien arviointi on aina tarpeen maailmanpolitiikassa merkittävästi vaikuttavassa Kansainvälisessä valuuttarahastossa, jonka taloudellisen avun piiriin on koronaviruspandemian seurauksena ajautunut yhä suurempi määrä valtioita. Lisäksi pandemian seuraukset koko maailmantaloudelle luovat finanssikriisin kaltaisen haasteen IMF:n toteuttamalle globaalille hallinnalle.

## Lähdeluettelo

- Ahokas, J.;& Holappa, L. (2014). *Rahatalous haltuun: Irti kurjistavasta talouspolitiikasta*. Helsinki: Like.
- Ban, C. (2015a). Austerity versus Stimulus? Understanding Fiscal Policy Change at the International Monetary Fund Since the Great Recession. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(2), 167 - 183.
- Ban, C. (2015b). From Designers to Doctrinaires: Staff Research and Fiscal Policy Change at the IMF. *Research in the Sociology of Organizations*, 43, 337 - 369.
- Ban, C.;& Patenaude, B. (2019). The professional politics of the austerity debate: A comparative field analysis of the European Central Bank and the International Monetary Fund. *Public Administration*, 97(3), 530 - 545.
- Barnett, M.;& Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Blanchard, O. (2008). Cracks in the System: Repairing the damaged global economy. *Finance and Development*, 45(4), 8 - 10.
- Blanchard, O. (21. Joulukuu 2011). *2011 In Review: Four Hard Truths*. Haettu 15. Toukokuu 2020 osoitteesta <https://blogs.imf.org/2011/12/21/2011-in-review-four-hard-truths/>
- Blyth, M. (2003a). Structures Do Not Come With An Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science. *Perspectives on Politics*, 1(4), 695 - 706.
- Blyth, M. (2003b). The political power of financial ideas. Teoksessa J. Kirshner (Toim.), *Monetary Orders: Ambiguous Economics, Ubiquitous Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Blyth, M. (2007). Poweting, puzzling, or persuading? The mechanism of building institutional orders. *International Studies Quarterly*, 51(4), 761 - 777.
- Blyth, M. (2013). Paradigms and paradox: The politics of economic ideas in two moments of crisis'. *Governance*, 26(2), 197 - 215.
- Blyth, M. (2017 [2013]). *Talouskuri: Vaarallisen opin historia*. Tallinna: Vastapaino.
- Blyth, M.;& Matthjis, M. (2018). When Is It Rational to Learn the Wrong? Technocratic Authority, Social Learning, and Euro Fragility. *Perspectives on Politics*, 16(1), 110 - 126.
- Boughton, J. M. (2004). The IMF and the force of history: ten events and ten ideas that have shaped the institution. *IMF Staff Papers*.
- Broome, A. (2015). Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(2), 147 - 165.

- Broome, A.;& Seabrooke, L. (2007). Seeing like the IMF: Institutional change in small open economies. *Review of International Political Economy*, 14(4), 576 - 601.
- Broome, A.;& Seabrooke, L. (2008). The IMF and Experimentalist Governance in Small Western States. *The Round Table*, 97(395), 205 - 226.
- Broome, A.;& Seabrooke, L. (2012). Seeing Like an International Organisation. *New Political Economy*, 17(1), 1 - 16.
- Chwieroth, J. M. (2010). *Capital ideas: the IMF and the rise of financial liberalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Clift, B. (2018). *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Cohn, T. H. (2016). *Global political economy: Theory and practice (Seventh edition.)*. New York; London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Coletti, P.;& Radaelli, C. M. (2013). Economic rationales, learning, and regulatory instruments. *Public Administration*, 91(4), 1056 - 1070.
- Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.
- Farnsworth, K.;& Irving, Z. (2018). Deciphering the International Monetary Fund's (IMFs) position on austerity: Incapacity, incoherence and instrumentality. *Global Social Policy*, 18(2), 119 - 142.
- Finnemore, M. (1993). International Organizations as Teacher of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. *International Organization*, 47(4), 565 - 597.
- Finnemore, M.;& Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887 - 917.
- Gabor, D. (2010). The International Monetary Fund and its New Economics. *Development and Change*, 41(5), 805 - 830.
- Gallagher, K. P. (2015). Contending the Governance of Capital Flows at the IMF. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(2), 185 - 198.
- Gamble, A. (2014). *Crisis Without End?: The Unravelling of Western Prosperity*. Basingstoke: Palgrave.
- Güven, A. B. (2012). The IMF, the World Bank, and the Global Economic Crisis: Exploring Paradigm Continuity. *Development and Change*, 43(4), 869 - 898.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford; New York.
- Hay, C. (2008). Constructivist Institutionalism. Teoksessa S. A. Binder;R. A. Rhodes;& B. A. Rockman, *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press.

- Hinterleitner, M.; Sager, F.; & Thomann, E. (2016). The politics of external approval: Explaining the IMF's evaluation of austerity programmes. *European Journal of Political Research*, 55(3), 549 - 567.
- Holappa, L. R. (2020). *The Bond-Market-Power Fallacy*. (väitöskirja, Helsingin yliopisto).  
Noudettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3448-6>
- IMF. (2005a). *Global Financial Stability Report*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2005b). *Finland: 2005 Article IV Consultation—Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Finland*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2007). *Finland: 2007 Article IV Consultation—Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Finland*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2008a). *World Economic Outlook, April*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2008b). *World Economic Outlook, October*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2010a). *Fiscal Monitor, May*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2010b). *World Economic Outlook, October*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2010c). *Finland: 2010 Article IV Consultation—Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Finland*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2012a). *World Economic Outlook, October*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2012b). *Finland: 2012 Article IV Consultation*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2015). *Finland: 2015 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; Informational Annex; And Statement by the Executive Director for Finland*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2016 [1944]). *Articles of Agreement*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Independent Evaluation Office. (2011). *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis : IMF Surveillance in 2004-07*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Independent Evaluation Office. (2014). *IMF Response to the Financial and Economic Crisis*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kananen, J. (Toim.). (2017). *Kilpailuvaltion kydyssä: Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Korkman, S. (2015). *Väärä talouspolitiikka*. Keuruu: Otava.



- Lütz, S. (2015). From Washington Consensus to Flexible Keynesianism? The International Monetary Fund after the Financial Crisis. *Politische Vierteljahresschrift*, 6(2), 85 - 98.
- Momani, B. (2006). Assessing the Utility of, and Measuring Learning from, Canada's IMF Article IV Consultations. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 39(2), 249-269.
- Park, S. (2006). Theorizing Norm Diffusion Within International Organizations. *International Politics*, 43(3), 342 - 361.
- Patomäki, H. (2007). *Uusliberalismi Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Patomäki, H. (2012). *Eurokriisin anatomia: Mitä globalisaation jälkeen?* Helsinki: Into Kustannus Oy.
- Pauly, L. W. (1997). *Who Elected Bankers? Surveillance And Control In The World Economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Radice, H. (2011). Cutting government deficits: Economic science or class war? *Capital & Class*, 35(1), 125 - 137.
- Rajan, R. (2011). *Fault lines: how hidden fractures still threaten the world economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raudla, R.; Cepilovs, A.; Kuokštis, V.; & Kattel, R. (2016). Fiscal Policy Learning from Crisis: Comparative Analysis of the Baltic Countries. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(3), 288 - 303.
- Sorsa, V.-P. (2017). Riittävätkö rahat yhteiseen hyvinvointiin? Teoksessa J. Kananen (Toim.), *Kilpailuvallion kydyssä: Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus* (ss. 53 - 75). Helsinki: Gaudeamus.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its discontents*. New York: W. W. Norton and Company.
- Stiglitz, J. (2013). *The Price of Inequality: How today's divided society endangers our future*. New York, NY: W. W. Norton Company, Inc.
- Strauss-Kahn, D. (13. 4 2011). *The Global Jobs Crisis— Sustaining the Recovery through Employment and Equitable Growth*, By Dominique Strauss-Kahn, Managing Director, International Monetary Fund. Washington.
- Teivainen, T. (1994). *Valtioiden kurinalaistaminen globalisoituvassa maailmassa - Perun hallituksen ja IMF:n välinen konflikti*. Tampere: Suomen rauhantutkimusyhdistys ry.
- Teivainen, T. (2019). Latin Americanization of Europe: Possibilities for a Geopolitical Pedagogical Transformation. Teoksessa H. Cairo; & B. Bringel, *Critical Geopolitics and Regional (Re)Configurations: interregionalism and Transnationalisms Between Latin America and Europe* (ss. 213 - 222). Abingdon: Routledge.

- Tuomi, J.;& Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos p.). Helsinki: Tammi.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organisation*, 46(2), 391-425.
- Williamson, J. (1990). *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Ylönen, M. (2012). *Mahti kukkarossa: Johdatus Maailmanpankkiin ja IMF:ään*. Helsinki: Into Kustannus Oy.
- Ylönen, M. (2017). *Policy diffusion within international organizations: A bottom-up analysis of International Monetary Fund tax work in Panama, Seychelles, and the Netherlands*. Helsinki: The United Nations University World Institute for Development Economics Research.