

## ANALYYSI

# Bretton Woodsin perintö – epätodennäköinen menestystarina

Rahapolitiikka | 18.11.2019 | Anni Norring

KIRJOITTAJA



Anni Norring  
Vanhempi ekonomisti

Kuka oli 1900-luvun maailmantalouden kannalta vaikutusvaltaisin henkilö? Tähän kysymykseen lienee mahdoton vastata, mutta on kaksi ekonomistia, jotka ovat varteenotettavia ehdokkaita: John Maynard Keynes ja Harry Dexter White. Mikä yhdistää Keynesiä, englantilaista kansantaloustieteen supertähteä, ja Whitea, Harvardista väitellyttä Yhdysvaltain valtiovarainministeriön virkamiestä? He edustivat maitaan 75 vuotta sitten Bretton Woodsin konferenssissa ja olivat siellä sorvatun talousjärjestelmän pääarkkitehteja.



*John Maynard Keynes (oikealla) ja Harry Dexter White (vasemmalla) IMF:n perustamiskokouksessa maaliskuussa 1946. Lähde: IMF.*

Heinäkuussa 1944 toisen maailmansodan vielä riehussa delegaatit 44 maasta kokoontuivat pieneen Bretton Woodsin kaupunkiin päättämään, miten kansainvälinen talous- ja rahajärjestelmä uudistettaisiin perinpohjaisesti. Bretton Woods -järjestelmänä myöhemmin tunnettu kiinteiden valuuttakurssien järjestelmä nuijittiin kasaan muutaman kesäisen viikon aikana Mount Washington -hotellissa cocktail-kutsujen lomassa. Konferenssissa sovittiin nk. Bretton Woodsin kaksosten eli Kansainvälisen valuuttarahaston (International Monetary Fund, IMF) ja Maailmanpankin<sup>1</sup> perustamisesta, joista erityisesti IMF näytteli tärkeää osaa Bretton Woods -järjestelmässä. Järjestelmä perustui kultaan kiinnitetyle dollarille, johon kaikki muut järjestelmän valuutat kiinnitettiin. Valuuttakursseja voitiin muuttaa vain IMF:n päätöksellä ja devalvoinnin sijaan maksutaseongelmiin joutuneet maat saivat luottoa IMF:ltä. Järjestelmän toiminnan ja maiden maksukyvyyn takaajana IMF:n saavutti huomattavan vaikutusvallan.

*Mount Washington -hotelli Bretton Woodsissa, joka kunnostettiin ja avattiin uudelleen konferenssia varten. Ensimmäisten delegaatioiden saapuessa remontti oli vielä pahasti kesken. Lähde: Maailmanpankki.*

Whiten ja Keynesin roolia Bretton Woodsissa olisi vaikeaa liioitella. Koko ajatus kansainvälisestä konferenssista perustui heidän visioilleen siitä, miten sodan jälkeinen talous- ja rahajärjestelmä tulisi rakentaa. Silmämääräisesti heidän kansalliset rajat ylittävälle yhteistyölle perustuvat ehdotuksensa olivat samankaltaiset: molempien suunnitelmissa oli esimerkiksi kansainvälisen rahaston ja pankin prototyypit. Todellisuudessa erot olivat syvällisiä. Keynes näki Iso-Britannian ja Yhdysvallat vähintään tasavertaisina kumppaneina, jotka voisivat keskenään sopia pelisäännöt, joihin muiden maiden tulisi sopeutua. Kultakantaan Keynes suhtautui epäluuloisesti, ja ajatusta dollarista kullan asemassa Keynes piti suorastaan naurettavana. White taas näki, että Yhdysvallat voisi sinetöidä asemansa suurimpana talousmahtina ja nostaa dollarin globaalin reservivaluutan asemaan – kullaksi kullan paikalle. Maailmansotien köyhdyttämistä Iso-Britanniasta ja muista Euroopan maista ei olisi Yhdysvalloille vastusta.

Konferenssia edelsi kaksi vuotta neuvotteluja Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian välillä. Käytännössä White saneli vahvemman oikeudella ehdot, Keynesin tapellessa turhaan vastaan. Keynes oli myös ilmeisen surkea neuvottelija. Neuvotteluista kertovien raporttien mukaan Keynes keskittyi lähinnä oman ylivertaisen älynsä korostamiseen ja siihen, että saattoi vastapuolen näyttämään typerältä. Tämä oli altavastaajalta melkoisen huono strategia, joka johti siihen, että Yhdysvallat itse asiassa useaan otteeseen kovensi vaatimuksiaan Iso-Britannian myönnytyksistä. Sama asetelma toistui itse konferenssissa. White veteli naruja julkisesti ja vielä enemmän kulisseissa. Todelliset neuvottelut oli käyty Yhdysvaltojen hallinnon sisällä, ja konferenssin oli tarkoitus olla oikeastaan lähinnä teatteria. Maailmankuulu Keynes toi uskottavuutta, veti paikalle lehdistön ja tuotti teräviä lausahduksia siteerattavaksi. Lopputulos oli kuitenkin lähes täsmälleen Whiten

suunnitelman mukainen, ja Keynesin sekä muiden delegaattien oli vain selitettävä tämä parhain päin omille hallituksilleen.

*Yhdysvaltojen valtionvarainministeri Henry Morgenthau puhuu delegaateille Bretton Woodsissa heinäkuussa 1944. Lähde: Maailmanpankki.*

Bretton Woods -järjestelmän syntyminen oli kuitenkin täysin riippuvainen siitä, että White ja Keynes istuivat vastakkain konferenssia edeltävissä neuvotteluissa ja itse konferenssissa. Whiten suunnitelma oli globaali ja sitä varten hän tarvitsi maailman mukaansa. Keynes takasi maailman mielenkiinnon, ristiriitaisesta maineestaan huolimatta – tai juuri sen vuoksi. Suurimmalla osalla muista maista katsottiin olevan yksittäin pieni merkitys. Vain Neuvostoliiton mukana pitämiseen White oli valmis uhraamaan paljon työtä ja tekemään myönnytyksiä, joista muiden maiden ei kannattanut edes haaveilla.

On oikeastaan aika uskomatonta, että Bretton Woods -konferenssi ja -järjestelmä ylipäänsä toteutuivat. Whiten ja Keynesin asemat eivät neuvottelujen aikaan olleet heidän kotimaissaan erityisen vahvat eivätkä heidän mandaattinsa selvät. Kummankaan taustalla ollut hallinto ei ollut mitenkään yksimielinen siitä, että Bretton Woodsissa loppujen lopuksi edes ajettiin kansakunnan etua. Keskenään he eivät tulleet toimeen lainkaan: White pyrki pitämään Keynesin mahdollisimman kaukana itsestään, koska piti miestä sietämättömänä. Keynesin mielestä taas Whitella oli turhan suuret luulot itsestään, vaikka hän toki olikin amerikkalaisista kykenevin.

Varsinaisen konferenssin jälkeen lopullisten sopimusten ratifiointi vaati suuret määrät poliittista vääntöä erityisesti Yhdysvalloissa. Presidentti Rooseveltin kuoleman myötä valtaan oli astunut presidentti Truman ja hallinnossa puhalsivat uudet tuulet. Myös Iso-Britanniassa valta ehti siirtyä Churchillin hallitukselta työväenpuolueelle. Kuitenkin jo vuonna 1946 oltiin pisteessä, jossa IMF:n ja Maailmanpankin perustamiskokoukset voitiin järjestää. Bretton Woods -järjestelmä ei kuitenkaan vielä pitkään aikaan alkanut toimia alkuperäisten suunnitelmien mukaisesti, sillä useimmat maat käyttivät hyväkseen pitkiä siirtymäaikoja erilaisiin syihin vedoten.

Draamaa ei puuttunut tarinan käännteistä ratifioinnin jälkeenkään. Whiten neuvostosympatit johtivat lopulta siihen, että syntyi perinne IMF:n eurooppalaisesta toimitusjohtajasta ja Maailmanpankin amerikkalaisesta pääjohtajasta, vaikka Yhdysvaltojen näkökulmasta vain IMF:llä oli todellista merkitystä. Presidentti Truman oli nimittämässä Whiten IMF:n ensimmäiseksi toimitusjohtajaksi, mutta FBI:n johtaja Hoover vastusti ja uhkasi tehdä Whiten ”toiminnan neuvostoagenttina” julkiseksi. Truman piti Hooveria vainoharhaisena, mutta kiistan hiljentämiseksi Whitesta ei tullut toimitusjohtajaa. Lopulta sisäpoliittisen skandaalin välttämiseksi IMF:n toimitusjohtajan paikkaa tarjottiin yllättyneille eurooppalaisille.<sup>2</sup> Myöhemmin on selvinnyt,

että vaikka White ei ehkä ollut varsinainen neuvostoagentti, hänen kyseenalaiset neuvostoyhteytensä eivät olleet lainkaan tuulesta temmattuja tai vain 1950-luvun kommunisminvastaisesta ilmapiiristä kummunneita<sup>3</sup>.

Whiten alkuperäisen vision ja vuonna 1944 sovitun mukaisesti Bretton Woods -järjestelmä alkoi toimia oikeastaan vasta vuonna 1961, kun kaikki jäsenmaiden neuvottelemat siirtymäajat olivat ohii ja sovittuja sääntöjä ainakin enimmäkseen noudatettiin. Järjestelmä alkoi natista liitoksistaan lähes välittömästi, sillä Whiten suunnitelmaan liittyi perustavanlaatuisia valuvikoja, joista merkittävin tunnetaan nimellä Triffinin paradoksi<sup>4</sup>. Yhdysvaltojen vaihtotase kääntyi ylijäämäisestä alijäämäiseksi ja maan valtiontalouden alijäämä kasvoi kalliiden ulkopoliittisten ja sisäpoliittisten hankkeiden seurauksena. Muiden suurvaltojen, erityisesti Ranskan, tyytymättömyys Yhdysvaltojen dominoimaan järjestelmään lisääntyi. Dollarin ja kullan väliseen pariteettiin kohdistui kasvavaa painetta koko 1960-luvun ajan. Bretton Woods -järjestelmä romahti lopulta 1970-luvun alussa: presidentti Nixon irrotti dollarin kultakannasta, minkä seurauksena järjestelmän perusteet hävisivät. Tämän jälkeen valuuttakurssit ovat enimmäkseen kelluneet ja yritykset kiinnittää suurimpien valuuttojen keskinäisiä kurssseja ovat epäonnistuneet.

Perinnökseen Bretton Woods -järjestelmä jätti tärkeimmät instituutionsa, IMF:n ja Maailmanpankin, sekä kansainvälisen finanssiyhteistyön perinteen. Itse järjestelmää tärkeämpi onkin Bretton Woodsin konferenssin laajempi merkitys: Siellä valettiin perusteet kansainväliselle yhteistyölle ja luotiin foorumit, joissa edelleen tasapainotetaan kansallisia etuja ja kansainvälisiä vaikutuksia. Kompromisseille ja yhteistyölle perustuva multilateralismi ja sen mahdollistajiksi rakennetut instituutiot takasivat maailmantalouden vakaan kehityksen ja kansainvälisen kaupan kasvun maailmansotien jälkeen. Kansainvälisen yhteistyön keinoin on nostettu ihmisiä äärimmäisestä köyhyydestä, puututtu veronkiertoon ja kasvatettu kansainvälisen rahoitusjärjestelmän kriisinkestävyyttä.

Bretton Woods -järjestelmän romahtaminen ei suinkaan johtanut multilateralismin kuolemaan, ja IMF on edelleen yksi kansainvälisen yhteistyön keskeisimpiä areenoita. White ja Keynes sekä heidän ajatuksensa vaikuttavat maailmaamme edelleen: seuraamme epäuskoisina maailmantalouden luisumista kauppasotaan, puhumme multilateralismin puolesta ja yritämme ymmärtää Yhdysvaltojen vetäytymistä kansainvälisiltä areenoilta. Jopa IMF:n eurooppalaisen toimitusjohtajan perinne jatkuu Kristalina Georgievan astuttua rooliin tänä syksynä Christine Lagarden seuraajana. Historian käänneissä henkilökemiat ja puhdas sattuma ovat yllättävän ja kiehtovan suuressa roolissa, ja tämä piti paikkansa myös Bretton Woodsissa. Jälkikäteen lineaariselta ja loogiselta vaikuttava kehityskulku on sitä todellisuudessa tuskin koskaan.

## Lisätietoja

Conway, Ed: "The Summit: Bretton Woods, 1944: J. M. Keynes and the Reshaping of the Global Economy" (2015, Pegasus Books)

Steil, Benn: "The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order" (2013, Princeton University Press)

Wolf, Martin: "[Bretton Woods at 75: global co-operation under threat](#)", Financial Times, 10.7.2019

Wolf, Martin: "[The IMF Today and Tomorrow](#)", Finance & Development, 2019, Vol. 56, No. 2.

World Bank Group Timeline: [Bretton Woods Conference begins](#).

## Viitteet

1. Maailmanpankki oli alun perin nimeltään International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) ja sen alkuperäinen tehtävä oli rahoittaa Euroopan jälleerakennusta. Lopulta Euroopan jälleerakennus tapahtui lähinnä Yhdysvaltojen Marshall-avun turvin ja pankki suuntautui jo varhain köyhempien maiden tukemiseen. Nykyään Maailmanpankki koostuu IBRD:stä ja International Development Association -instituutiosta (IDA), ja sen päätehtävä on vähentää köyhyyttä. ↑
2. Historioitsija Benn Steil löysi tämän selityksen päästyään käsiksi aiemmin salaiseksi luokiteltuun arkistomateriaaliin, joka valotti neuvotteluiden kulkua. ↑
3. White esimerkiksi luovutti salaisia dokumentteja tahoille, joiden kautta ne luultavasti päätyivät Moskovaan. On kuitenkin tulkinnanvaraista, mitkä Whiten motiivit todella olivat, mihin hän ajatteli dokumenttien päätyvän tai kuinka tärkeitä luovutetut tiedot todella olivat. (Steil, 2013) ↑
4. Triffinin paradoksi: maan, jonka valuutta on globaali reservivaluutta, on vastatakseen valuuttansa ulkomaiseen kysyntään lisättävä valuuttansa kierrossa olevaa määrää jatkuvasti. Tämä johtaa lopulta siihen, että valuuttaa on kierrossa enemmän kuin sen vakuutena olevaa kultaa ja valuutta on irrotettava kultakannasta. Paradoksin tai dilemman esitti ensi kerran ekonomisti Robert Triffin 1960-luvun alussa. Lisätietoja Triffin paradoksia käsittelevästä Wikipedia-artikkelista. ↑

Tässä artikkelissa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajien omia eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin näkemystä.

# Asiasanat

Bretton Woods, historia, kansainvälinen yhteistyö