

TYÖVÄEN
TALOUDELLINEN
TUTKIMUSLAITOS

TUTKIMUSSELOSTEITA 18. 1981

KIMMO KILJUNEN

KEHITYSMAIDEN TULLIETUKOHTELU SUOMESSA

TYÖVÄEN TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS

TUTKIMUSSELOSTETTA 18. 1981

KIMMO KILJUNEN

KEHITYSMAIDEN TULLIETUKOHTELU SUOMESSA

Helsinki 1981

ISBN 951-9281-28-2

ISSN 0357-9603

SAATESANAT

Käsillä oleva tutkimus on osa laajempaa tutkimusprojektia, jossa allekirjoittanut pyrkii kartoittamaan Suomen asemaa muuttuvassa kansainvälisessä työ- jaossa. Erityisongelmana on Suomen ja kehitysmaiden väliset taloussuhteet.

Virikkeen tälle Suomen GSP-järjestelmää koskevalle tutkimukselle antoi Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan II jaostossa samasta aiheesta tekeillä oleva selvitystyö. Haluaisinkin kiittää jaoston puheenjohtajaa kansanedustaja Ilkka-Christian Björklundia ja sihteeriä jaostopäällikkö Pekka Huhtaniemeä sekä jaoston muita jäseniä idearikkaista keskusteluista tutkimusaiheen tiimoilta. Esimies Pekka Korpinen, tullisihteeri Pertti Jalava, ulkoasiainsihteeri Juha Kuusi, KTK Martti Lariola, esittelijä Sven Långström sekä tullisihteeri Mauri Oivukkamäki ovat kommentoineet tutkimuksen aiempaa varsiota. Olen kiitollinen tehdyistä huomautuksista ja korjausehdotuksista kuitenkin samalla korostaen, että tutkimuksen mahdolliset puutteellisuudet ovat yksin allekirjoittaneen vastuulla.

Helsingissä kesäkuussa 1981

Kimmo Kiljunen

SISÄLLYSLUETTELO

Saatesanat

Kehitysmaiden tullietukohtelu Suomessa

1.	GSP-järjestelmän lähtökohdat	2
2.	Institutionaaliset rajoitteet	8
2.1.	Maakate	8
2.2.	Tuotekate	10
2.3.	Tuontikate	15
2.4.	Alkuperäsäännökset	19
3.	Rakenteelliset ongelmat	23
3.1.	Maittainen kohdentuminen	23
3.2.	GSP-tuonti: maataloustuotteet	28
3.3.	GSP-tuonti: teollisuustuotteet	31
3.4.	GSP-etujen merkityksen yleinen väheneminen	39
3.5.	Monikansallisten yritysten merkitys	46
4.	Johtopäätöksiä	54
	Kirjallisuusluettelo	61

KEHITYSMAIDEN TULLIETUKOHTELU SUOMESSA

Yleisen tullietuusjärjestelmän periaatteellinen hyväksyminen UNCTAD II:ssa vuonna 1968 ja sen käytännön toteuttaminen eri teollisuusmaissa 1970-luvun alkupuolella on ollut yksi niistä harvoista konkreettisesti toteutetuista kansainvälisistä järjestelyistä kehitysmaiden aseman vahvistamiseksi maailman taloudessa, josta on päästy kansainväliseen yhteisymmärrykseen. Suomessa alettiin järjestelmää soveltaa vuoden 1972 alusta. Alunperin tullietuudet myönnettiin kymmeneksi vuodeksi, mikä aika on pian umpeutumassa. Tavoitteena on jatkaa järjestelmää, mutta sen uusimisen yhteydessä on sekä kansainvälisesti että Suomessa ollut tarve arvioida järjestelmästä saatuja kokemuksia ja sen vastaisia kehittämismahdollisuuksia.

GSP-järjestelmän (Generalized System of Preferences) erityisenä tavoitteena on ollut edistää kehitysmaiden teollistumispyrkimyksiä ja monipuolistaa niiden viennin rakennetta. Näin lisättäisiin niiden vientituloja ja vahvistettaisiin talouden yleistä kasvua. Tässä mielessä se muodostaa osan kehitysmaiden tavoitteellista pyrkimystä kohti uutta kansainvälistä taloudellista järjestystä, joka tähtää maailmassa tuotettujen voimavarojen tasaisempaan ja oikeudenmukaisempaan jakoon. GSP-järjestelmä onkin sisältynyt olennaisena osana mm. YK:n julistamien toisen ja alkavan kolmannen kehityksen vuosikymmenen kansainvälisiin kehityksen strategioihin sekä 1970-luvun alussa hyväksyttyihin UKTJ-asiakirjoihin.

GSP-järjestelmän lähtökohtana on ollut myöntää kehitysmaista tuotaville teollisuustuotteille, puolivalmisteille ja eräille maataloustuotteille vastavuoroton ja yleinen (eri tuotteita ja maita syrjimätön) tullietuuskohtelu teollisuusmaiden markkinoilla. Perinteisen kehitysrahoituksen (vastikkeeton apu ja kehitysluotot) lisäksi pyrittiin näin myös kauppapoliittisilla ratkaisuilla luomaan parempia kehitysedellytyksiä maailman köyhemmille maille. Periaatteellisella tasolla tullietuusjärjestelmän voimaansaattaminen merkitsikin huomattavaa uudistusta kansainvälisen kaupan ehdoissa. Ensinnäkin se tähtää perinteisen ko-

lonialismin ajoilta periytyvän kansainvälisen työnjaon asteittaiseen muutokseen stimuloimalla jalostettujen tuotteiden vientiä kehitysmaista. Toiseksi se oikeuttaa kehitysmailla erityissuosituimmuuskohtelun korostaen niiden erityisasemaa kansainvälisessä järjestelmässä. Kolmanneksi siihen ei kytkeydy vastavuoroisuuden vaatimusta tehtyjen myönnytysten suhteen tunnustaen siten sen, ettei eriarvoisessa asemassa olevia toimijoita tule kohdella tasavertaisina. Käytännössä GSP-järjestelmän toteuttaminen ei kuitenkaan ole merkinnyt olennaisia muutoksia kansainvälisen kaupan rakenteissa. Tämä selittyy osin GSP-järjestelyihin kytkeytyistä lukuisista varauksista ja poikkeusmenettelyistä, osin järjestelmän rakenteellisista heikkouksista.

1. GSP-järjestelmän lähtökohdat

Maaailman kaupp- ja finanssijärjestelmän uudelleenjärjestelyjen yhteydessä toisen maailmansodan jälkeen solmittiin kauppaa ja tulleja koskeva yleissopimus (GATT). Sitä perustettaessa länsimaat, nimenomaan Yhdysvallat, määräsivät pitkälle ne puitteet, joiden varaan maailmankaupan rakenteita tultaisiin kehittää. Johtavimpana teollisuusmaana Yhdysvaltain intresseissä oli turvata vientinsä laajentumismahdollisuudet maailman markkinoilla ja siksi se johdonmukaisesti pyrki kansainvälistä kauppaa rajoittavien esteiden vähentämiseen. GATT-sopimuksen perusteet nojasivatkin vapaakauppafilosofiaan ja ensisijaiseksi tavoitteeksi asetettiin yleinen tullitasojen alentaminen.

GATT-sopimuksen peruspilareina ovat olleet yleinen suosituimmuuskohtelu (MFN-kohtelu) — eräin poikkeuksin — ja vastavuoroisuusperiaatteen velvoittavuus. Edellisellä tähdätään osapuolten tasavertaiseen kohteluun, jolloin kukin sopimusmaa joutuu myöntäessään jonkin kauppapoliittisen edun (esim. tullialennuksen) jollekin kolmannelle maalle antamaan saman edun diskriminoimatta kaikille suosituimmuusehdon piiriin kuuluville maille. Jo alunperin muodostivat tältä osin GATT-säännöstössä poikkeuksen vapaakauppa-alueet ja tullionit sekä eräät siirtomaajärjestelmän perua olevat preferenssialueet entisten siirtomaiden ja emämaiden välillä. Vastavuoroisuuden periaate taas edellyttää molemmin-

puolisia myönnytyksiä kauppapoliittisia etuja annettaessa.¹ Alkuperäisessä muodossaan GATT-sopimus oletti siis implisiittisesti kansainvälisen kaupan ta-
pahtuvan taloudellisilta voimavaroiltaan tasavahvojen toimijoiden välillä ja kiel-
si näin ollen yksittäisten maiden tai maaryhmien erityiskohtelun. Kuitenkin ta-
savertainen kohtelu taloudellisilta edellytyksiltään eriarvoisten välillä itse
asiassa kärjistää kansainvälisessä taloudessa vallitsevia epäsymmetrisiä riip-
puvuussuhteita. Kehitysmaiden kohdalla se merkitsisi voimattomuutta suojata
uutta, haavoittuvaa teollisuuttaan ja monipuolistaa talouttaan.

1960-luvulle tultaessa, siirtomaajärjestelmän purkauduttua ja vasta itsenäisty-
neiden maiden astuttua uutena merkittävänä voimana kansainvälisen yhteisön jä-
seniksi, alettiin yhä laajemmin kiinnittää huomio kansainvälisiin taloudellisiin
vastakohtaisuuksiin ja kehitysongelmiin. Perustettiin mm. YK:n kaupp- ja ke-
hityskonferenssi (UNCTAD), jonka ensimmäisessä kokouksessa Genevessä vuon-
na 1964 esitettiin eräänä tärkeimpänä ehdotuksena päätöslauselma kehitysmai-
den hyväksi luotavasta tullietujärjestelmästä. Jo aikaisemmin, vuonna 1962,
oli Englannin hallitus tehnyt esityksen Kansainyhteisömaille myöntämänsä pre-
ferenssikohtelun ulottamisesta koskemaan myös muita kehitysmaita, jos vasta-
vuoroisesti muut teollisuusmaat olisivat valmiit yhtymään vastaavanlaiseen
preferenssijärjestelmään. Ehdotuksen ensisijaisena tavoitteena oli kompensoi-
da Kansainyhteisömaille ne menetykset, joita Englannin mahdollinen EEC-
jäsenyys tulisi niille aiheuttamaan.²

Myös GATT:n piirissä oli alettu paneutua kehitysmaakysymyksiin, minkä tu-
loksena yleissopimukseen lisättiin IV osa — ns. kehitysmaaosa — vuonna 1965.
Siinä mahdollistettiin yhteiset toimenpiteet kehitysmaiden kaupan edistämisek-
si ja tunnustettiin vastavuorottomuuden periaate kehitysmaaille. GATT:n sään-
nöt olivat siis antamassa periksi GSP-järjestelmän luomiselle. Sen sijaan sa-
manaikaisesti GATT:n puitteissa käynnissä olleissa ns. Kennedyn kierroksen

1. GATT-sopimus, Artiklat I ja XXIV.

2. Ks. Kathryn Morton ja Peter Tulloch, Trade and Developing Countries,
Groom Helm, London 1977, s. 68.

tullineuvotteluissa (1964-67) kehitysmaiden intressit jäivät vähemmälle huomiolle. Vastavuoroisuuden periaatteesta pidettiin käytännön neuvotteluissa kiinni, vaikka teollisuusmaat olivatkin etukäteen lupautuneet joustamaan kehitysmaakaupan suhteen. Lisäksi merkittävimmät tullinalennukset kohdistuivat sellaisiin tuoteryhmiin, jotka ovat hallitsevassa asemassa teollisuusmaiden keskinäisessä kaupassa tai jotka ovat keskeisiä teollisuuden raaka-aineita. Kehitysmaiden teollistumisen ja kilpailuasemien kannalta Kennedyn kierroksen tullinalennukset jäivät siis vähämerkityksellisiksi ja pikemmin vahvistivat niiden viennin vinoutunutta rakennetta. Kehitysmaista tuotaviin tuotteisiin kohdistuvat keskimääräiset tullit tulivat edelleenkin olemaan suhteessa korkeammat kuin teollisuusmaiden keskinäisessä kaupassaan noudattamat keskimääräiset tullitariffit.¹

Alkuvaiheessa erityisesti Yhdysvallat suhtautui penseästi ehdotuksiin kehitysmaille myönnettävistä tullietuuksista. Sen määrätietoisena linjana on ollut pyrkiä edistämään yleisiä tullinalennuksia GATT:n puitteissa erityispreferenssien sijasta. Länsi-Euroopan maat ovat sen sijaan olleet huomattavasti valmiimpia myöntämään erityisiä, valikoivia tullietuuksia kehitysmaille. Niiden intresseissä on ollut ylläpitää ja vahvistaa siirtomaavallan ajoilta perittyjä taloudellisia etupiirejään, joihin kytkeytyvien kauppasuhteiden preferenssimarginaalit uhkasivat supistua yleisten tullinalennusten yhteydessä.² Itse asiassa juuri tämä etuvastakohtaisuus Yhdysvaltain ja EEC-maiden välillä oli eräänä keskeisenä syynä jouduttamassa sopimukseen pääsyä GSP-järjestelmästä.

Yhdysvallat suostui lopulta yleiseen kehitysmaille myönnettävään preferenssijärjestelmään, koska EEC ja Englanti olivat joka tapauksessa kehittämässä kaupallisia erityissuhteitaan entisten siirtomaa-alueidensa kanssa ja olivat siten vaarassa sulkea Yhdysvallat ulos näiltä markkinoilta.³ EEC:n ja eräiden kehitysmaiden

1. Morton ja Tulloch, mt., s. 56-59.

2. Ks. Overseas Development Institute, Briefing Paper, The Tokyo Round and the Developing Countries, London 1977.

3. Tracy Murray, Trade Preferences for Developing Countries, McMillan Press, London 1977, s. 15-16 ja Anindya K. Bhattacharya, The influence of the international secretariat: UNCTAD and generalized tariff preferences, International Organization, vol. 30, no 1/1976.

välille vuosina 1963 ja 1968 tehdyt assosiaatiosopimukset¹ perustuivat vastavuoroisesti preferoituihin kauppajärjestelyihin diskriminoiden siten kolmansien maiden vientiä. Yhdysvallat painostikin EEC:tä luopumaan vastavuoroisuuden vaatimuksesta — saaden siinä kehitysmaiden tuen.² Tämä oli osaltaan myötävaikuttamassa kehitysmaille myönnettävän vastavuorottomuuden periaatteen hyväksymiseen lopulta myös yleisessä tullietujärjestelmässä.

Vuonna 1968 pidetyssä UNCTAD II kokouksessa New Delhissä päästiin yhteisymmärrykseen GSP-järjestelmän perustamisesta ja sen yleisistä periaatteista. Järjestelmän yksityiskohdista vallitsi kuitenkin huomattavia erimielisyyksiä eri maiden ja maaryhmien välillä.³ Tämä johti siihen, että yhdenmukaisen, maailmanlaajuisen preferenssijärjestelmän sijaan loikin kukin edunantajamaa oman järjestelmänsä. Kehitysmaiden kannalta tämän tapainen ratkaisu ei ollut paras mahdollinen, mutta vuonna 1970 pidetyssä UNCTAD:n neuvoston (Trade and Development Board) kokouksessa hyväksyttiin lopulta yksimielisesti eri järjestelmäehdotusten lähtökohdat. Kun GATT:n yleissopimuksen preferenssi-kohtelun kieltävästä säädöksestä — yleisen suosituimmuuskohtelun periaate — tehtiin vuonna 1971 poikkeuspäätös kymmeneksi vuodeksi, saattoivat eri tullietujärjestelmät astua voimaan.

1. Ks. EEC:n ja Ranskan, Belgian ja Englannin entisten siirtomaiden välillä solmituista Yaoundé- ja Arusha-sopimuksista, Kimmo Kiljunen, Alikehtyksen maailma, Tammi, Helsinki 1976, s. 292-293.

2. Jatkettaessa aiempia EEC:n kehitysmaiden kanssa solmimia assosiaatiosopimuksia ns. Lomé-sopimuksella vuonna 1975 ei EEC enää edellyttänyt kehitysmailta vastavuoroisia kauppapoliittisia myönnytyksiä, minkä voidaan katsoa paljolti johtuneen Yhdysvaltain painostuksesta. Murray mt., s. 125 ja Robert Wihtol, Trade Preferences and Third World Industrial Development, Current Research on Peace and Violence, no 2/1978.

3. Ks. Bhattacharya mt.

Tänä päivänä on olemassa 16 erillistä GSP-järjestelmää koskien 20 markkina-talousmaata ja viittä sosialistista teollisuusmaata.¹ Suomi oli alusta alkaen kiinteässä yhteistyössä muiden Pohjoismaiden kanssa kehitellessään omaa järjestelmäänsä. Tämä johtikin vuonna 1969 tehtyyn yhteispohjoismaiseen ratkaisuehdotukseen, jonka soveltamisessa kuitenkin sekä tuote- että maakatteen osalta jäi harkinnanvara kullekin edunantajamaalle. Siten myös Pohjoismaiden järjestelmät eroavat toinen toisistaan.

Kun OECD-maiden piirissä päästiin 1960-luvun lopulla periaatteelliseen yhteisymmärrykseen preferenssijärjestelmän luomisesta, seuraavat periaatteet muodostivat yhteisen lähtökohdan:

- a) myönnytyksiltä ei vaadittu vastavuoroisuutta,
- b) tullietuudet kohdistuvat periaatteessa kaikkiin teollisuustuotteisiin ja puolivalmisteisiin, kun taas maataloustuotteiden ja raaka-aineiden osalta sovellettaisiin tuotekohtaista harkintaa,
- c) kaikki kehitysmaiksi luokiteltavat maat kuuluisivat periaatteessa tullietukohtelun piiriin,
- d) kaikki teollisuusmaat olisivat velvoitettuja osallistumaan preferenssijärjestelmän luomiseen.

Eri maiden soveltamat järjestelmät tulivat kuitenkin eroamaan toisistaan siltä osin, että kukin edunantajamaa varasi itselleen oikeuden määrittää tuote- ja maakatteensa laajuuden ja myös siltä osin, olivatko tullimyönnytykset täydellisiä ja pyrittiinkö markkinahäiriötilanteisiin varautumaan määrällisin rajauksin (tariffikiintiöt) vaiko etuuksien peruuttamisen mahdollistavin suojalausekkein.

Kehitysmaiden tavoitteena oli sen sijaan päästä yhdenmukaiseen, maailmanlaajuiseen, rajoituksia vaille olevaan tullietujärjestelmään. Parhaassa tapauksessa se olisi vielä kansainvälisoikeudellisesti sitova ja sanktioitu tai sitten edes alisteinen kansainvälisille konsultaatioille ja seurannalle. Edunantajamaiden lähtökohdana oli kuitenkin se, että koska tulli- ja tuontimaksuetaudet annettiin vastavuorot-

1. Eri maiden tai maaryhmien GSP-järjestelmät ovat tulleet voimaan seuraavina vuosina: Neuvostoliitto 1965, Australia 1966, EEC, Japani ja Norja 1971, Suomi, Ruotsi, Uusi Seelanti, Itävalta, Sveitsi, Unkari, Bulgaria ja Tšekkoslovakia 1972, Kanada 1974 sekä Puola ja Yhdysvallat 1976.

ta, yksipuolisina myönnytyksinä, niin kyseessä oli ikään kuin lahja, jonka muodosta ja sisällöstä päättäminen tuli olla yksinomaan antajamaan asia, samoin kuin oikeus tarvittaessa perua "lahja" yksipuolisesti. Luonnollisesti kehitysmaiden kannalta GSP-järjestelmien luominen ei merkinnyt lahjaa, vaan vain erästä keinoa muuntaa kansainvälisen kaupan ehtoja siten, että voimavaroiltaan eriarvoisia toimijoita kohdeltaisiin myös eriarvoisina. Heille tullietuudet merkitsivät keinoja saada kompensatiota epäedullisesta, alisteisesta asemastaan maailman taloudessa. Nämä lähtökohtaerot ovat edelleenkin olleet taustalla, kun GSP-järjestelmän kehittämisestä on käyty keskustelua.

Vahvempien, "antajien" intressit tulivat lopulta määräämään missä muodossa tullietuuksia on myönnetty. Sen seurauksena preferenssien merkitys on ratkaisevasti vähentynyt kehitysmaiden kannalta. Yleisen tullipreferenssin sijasta olisikin oikeampaa puhua kontrolloiduista, valikoiduista tullietuuksista. Tärkeimmät institutionaaliset rajoitukset GSP-järjestelmässä ovat olleet a) maakatteen valikoivuus, b) tuotekatteeseen kiintiöin ja poikkeuslistoin tehdyt rajoitukset, mikä on heijastunut GSP-kohtelun saaneen tuonnin määrässä eli tuontikatteessa, c) suojalausekkeen mahdollistama yksipuolinen etuuden peruuttaminen ja d) alkuperäsäännösten monimutkaisuus sekä järjestelmän hallinnon jäykkyys. Seuraavassa tarkastellaan ensiksi näitä GSP-järjestelmän institutionaalisia rajoituksia, minkä jälkeen huomio kiinnitetään tullietuuksien merkitystä vähentäviin kansainvälisen talouden rakenteellisiin tekijöihin.

2. Institutionaaliset rajoitteet

2.1. Maakate

Periaatteellisena lähtökohtana tullipreferenssijärjestelmää luotaessa oli, että se olisi yleinen alueelliselta kattavuudeltaan. Ensinnäkin kaikkien teollisuusmaiden tuli osallistua yhtäläillä tullipreferenssien myöntämiseen. Toiseksi etuuksien tuli kohdistua samanlaisina, ketään diskriminoimatta kaikkiin kehitysmaiksi luokiteltaviin maihin.

Käytännössä kaikki kehittyneimmät teollisuusmaat ovatkin GSP-järjestelyissä mukana, mutta toisaalta kukin maa on luonut oman GSP-muunnelmansa omien mahdollisuuksiensa ja erityisintressiensä mukaisesti, mikä on asettanut ne keskenään erilaiseen asemaan suhteissaan kehitysmaihiin. Eri teollisuusmaat eivät siis osallistu yhtäläisin panoksin GSP-järjestelyihin. Maakatteessa ilmenevät eroavuudet ovat kuitenkin huomattavasti merkittävämmät, kun tarkastellaan edunsaajamaita. Ongelma on jo siinä, mitkä maat katsotaan kehitysmaiksi. Kaikissa GSP-järjestelmissä on edunsaajamaiden runko muodostettu UNCTAD:n kehitysmaaryhmän, eli ryhmä 77:n mukaisesti, mutta järjestelmien ei voida sanoa olevan yhtäläisiä, diskriminoimattomia kaikkiin kehitysmaihiin nähden.

Suomi on muiden Pohjoismaiden tavoin myöntänyt johdonmukaisesti kaikille ryhmä 77:n jäsenille tullipreferenssikohtelun. Alunperin edunsaajamaita oli 92, mutta lista on laajentunut asteittain kattaen tänään 130 kehitysmaata, mukaan lukien ryhmä 77:ään kuulumattomat Bulgaria, Israel, Kiina, Mongolia, Nauru ja Samoa saaret sekä Turkki. Maakatteeltaan Suomen GSP-järjestelmä on kuitenkin muihin länsimaihin verrattuna kaikkein kapein, koska Suomi ei perustellusti hyväksy järjestelmänsä piiriin itsenäisyyttä vailla olevia alueita, joista kansainvälisen kaupan kannalta merkittävimmät ovat Hong Kong ja Macao.

Maakatteeltaan diskriminoivimpia ovat EEC:n ja Yhdysvaltain soveltamat GSP-järjestelmät. EEC:n järjestelmässä eri kehitysmaat ovat eriarvoisessa asemassa keskenään riippuen siitä, ovatko ne solmineet assosiaatiosopimuksen talousyhteisön kanssa vai eivät. Lomé-sopimuksen solmineet ns. ACP-maat (58 Afri-

kan, Karibian- ja Tyynenmeren maata) nauttivat EEC-markkinoilla suurempia tullietuuksia — tuotekate laajempi, tuontikiintiöt poistettu ja alkuperäsäädökset joustavampia¹ — kuin mitä GSP-järjestelmä tarjoaa. Näiden maiden intresseissä on itseasiassa jarruttaa GSP-järjestelmän laajentamista turvatakseen muihin kehitysmaihin nähden marginaalisesti paremmat kilpailuasemansa.² Tämän kaltainen EEC:n soveltama erityispreferenssikohtelu onkin periaatteessa vastakkainen yleisen tukipreferenssijärjestelmän lähtökohtien kanssa ja käytännössä se on vaikeuttanut kehitysmaiden yhteisten neuvotteluasemien löytämistä.

Yhdysvallat on ainoa maa, joka on valinnut edunsaajat poliittisin perustein. Sen myöntämään tullietukohteluun eivät ole oikeutettuja sosialistiset maat (Romaniaa ja Jugoslaviaa lukuunottamatta), OPEC:n ja muiden tuottajajärjestöjen jäsenmaat, tai maat, jotka ovat kansallistaneet yhdysvaltalaisen yhtiöiden omaisuutta ilman riittävää kompensatiota tai antaneet vastavuoroisia myönnytyksiä, jollekin kolmannelle teollisuusmaalle vaikeuttaen Yhdysvaltain vientintressejä. Nämä ehdot ovat perusteiltaan ristiriidassa GSP-järjestelmän peruslähtökohdan kanssa. Ne rajoittavat edunsaajamaan talouspoliittista liikkuvapautta ja toisaalta niiden avulla tavoitellaan avoimemmin tai peitetyemmin vastavuoroisia taloudellisia ja poliittisia myönnytyksiä.³

1. Kaikki ACP-maista EEC:hen tuotavat teollisuustuotteet voidaan tuoda tullessa ja ilman kiintiöitä, toiseksi maataloustuotteista voidaan tuoda vapaasti sellaiset tuotteet, joiden ainoana tuontirajoituksena oli aiemmin tuontitulli ja kolmanneksi ACP-maita kohdellaan yhtenä alkuperäalueena tullietuuksia myönnettäessä.
2. Overseas Development Institute, Briefing Paper Lomé II, no 1/1980, London, Peter J. Ginman ja Tracy Murray, The Generalized System of Preferences: A Review and Appraisal, teoksessa K.P.Sauvant ja H.Hasenpflug, The New International Economic Order, Wilton House Publications, London 1977, sekä Robert Wihtol, An Evaluation of the European Communities Generalized System of Tariff Preferences, Helsingin Yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja A, no 47/1977.
3. Ks. tarkemmin Tracy Murray, mt. ja Robert Wihtol, mt., 1978. Erityisesti OPEC-maiden taholta on ilmennyt jatkuvaa painetta Yhdysvaltain syrjivää GSP-kohtelua vastaan. Vuonna 1980 Yhdysvallat hyväksyi OPEC:n jäsenet: Ecuadorin, Venezuelan ja Indonesian GSP-kohtelunsa piiriin.

2.2. Tuotekate

"Kehitysmaista peräisin olevat, niistä maahantuodot tavarat ovat tullittomia ja tuontimaksuttomia."¹

Näin määritellään GSP-järjestelmän peruslähtökohta Suomen kehitysmaista peräisin olevien tavaroiden tullietuuksia koskevan lain ensimmäisen pykälän ensimmäisessä momentissa. Sanottu periaate kuitenkin ratkaisevasti vesitetään heti perään vielä samassa pykälässä: "Asetuksella voidaan säätää 1 momentin säännöksen estämättä, että määrätyistä tavaroista on suoritettava tulli- tai tuontimaksu täysimääräisenä tai alennettuna."² Tämä on merkinnyt sitä, että tullietuuskohdelun piiriin eivät kuulu lähestulkoonkaan kaikki kehitysmaista tuotavat teollisuustuotteet tai puolivalmisteet. Jos voidaan sanoa, että Suomen GSP-järjestelmä on maakatteen osalta UNCTAD:n suosituksen mukaisesti ei-syrjivä, niin nimenomaan tuotekatteessa olevat rajoitukset asettavat kehitysmaat eriarvoiseen asemaan ja heikentävät ratkaisevasti tullipreferenssijärjestelyn tehokkuutta.

Varmemmaksi vakuudeksi kehitysmaiden tullietuuksia koskevaan lakiin sisältyy vielä GATT:nkin säädösten sallima perinteinen suojalauseke, joka mahdollistaa etuuksien yksipuolisen peruuttamisen markkinahäiriötilanteessa. Lain neljännessä pykälässä todetaan: "Jos tämän lain nojalla säädetyn tulli- tai tuontimaksu-etuuden seurauksena tapahtuu tavaroiden maahantuontia, joka aiheuttaa tai uhkaa aiheuttaa olennaista vahinkoa kotimaiselle tuotannonalalle, valtioneuvosto voi enintään yhden vuoden ajaksi kerrallaan kokonaan tai osaksi peruuttaa tulli- ja tuontimaksu-etuuden."³ Vastaavantapainen suojalauseke, samoin kuin tuotekatteen rajoittamisen periaate sisältyvät kaikkiin GSP-järjestelmiin. Niinpä vertailtaessa eri maiden tullipreferenssijärjestelmiä toisiinsa onkin keskeisin kysymys, kuinka laajasti ja missä muodossa näitä rajoittavia toimenpiteitä on sovellettu.

1. Suomen asetuskokoelma 1971, laki no 973/71.

2. - " -

3. - " -

Kun eri edunsaajamaiden GSP-järjestelmiä vertaillaan toisiinsa on ensimmäiseksi tarkasteltava tullimyönnytysten syvyyttä. Kehitysmaat ovat esittäneet, että tullimyönnytysten tulisi olla täydelliset kaikille tavarakatteeseen kuuluville tuotteille. Kuitenkin vain Pohjoismaat ja Yhdysvallat soveltavat täyttä tullittomuutta GSP-järjestelmissään. Muilla mailla tullittomuus koskee vain tiettyjä tuotteita tai tuoteryhmiä (esim. EEC:llä teollisuustuotteita) muiden tavaroiden osalta sovellettaessa osittaisia tullinalennuksia. Myös näissä järjestelmissä kehitys on kuitenkin ollut sen suuntaista, että yhä useampien GSP-kohteluun oikeutettujen tuotteiden kohdalla on asteittain siirrytty täydelliseen tullivapauteen.¹

Suojalausekkeen merkitys on ollut lähinnä periaatteellinen tarjoten ikäänkuin hätävaran kriisitilanteessa. Sitä on kansainvälisestikin sovellettu vain neljästi, kahdesti Kanadan ja kerran Englannin ja Norjan toimesta.² Edunsaajamaat ovat sen sijaan toisin, vähemmän huomiota herättävin keinoin sulkeneet tarvittaessa tietyt tuotteet tullipreferenssin ulkopuolelle. Tyypillistä on siirtää alan tuote kokonaan pois GSP-järjestelmän piiristä ns. poikkeuslistoille. Tämä on myös selvästi ollut Suomen strategiana. Vuonna 1972 poistettiin preferenssi-kohtelun piiristä sähkönkulutusmittarit Jugoslaviasta tulleen voimakkaasti lisääntyneen tuonnin vuoksi ja vuonna 1980 vastaavasti kalaverkot thaimaalaisen kilpailun vuoksi, sen sijaan, että olisi turvauduttu suojalausekkeeseen.³ Kehitysmaiden viennin kannalta suojalausekkeiden olemassaolo GSP-järjestelmissä on siis ollut vähemmän merkityksellistä. Ratkaisevampina rajoitteina ovat olleet preferenssikohteluun oikeutetulle tuonnille asetetut tuontikatot tai vaihtoehtoisesti arkojen tuotteiden jättäminen kokonaan järjestelmän ulkopuolelle.

1. UNCTAD, Comprehensive review of the generalized system of preferences, TD/B/C.5/63, April 1979, s. 10-14.

2. Englanti turvautui suojalausekkeeseen vuonna 1973 palauttaen MFN-tullin Argentiinasta, Brasiliasta, Kolumbiasta ja Uruguaysta tuotaville nahkatuotteille. Kanada sovelsi samaa vuonna 1975 muualta kuin Kansainyhteisömaista tuotaville kumijalkineille ja toistamiseen vuonna 1977 väritelevisioille. Vuonna 1977 Norja poisti Etelä-Koreasta tuotavat eräät nahka- ja tekstiilituotteet tullipreferenssin piiristä suojalausekkeeseen turvautuen. UNCTAD, 1979, mt. s. 10.

3. Ks. Helsingin Sanomat, 30.12.1980, Taloustiistai, Verkkoteollisuus pelkää halpatuontia ja lainsäädäntöä.

Useimmissa järjestelmissä on preferenssikohteluun oikeutettu tuonti tariffikiintiöin määrällisesti rajoitettu. Kutakin hyödykettä voidaan tuoda vain tietty määrä tullialennuksin, minkä jälkeen sovelletaan normaalia MFN-tullia. Esimerkiksi EEC:n ja Japanin suojajärjestelmien keskeisin elementti on kullekin vuodelle erikseen vahvistettavat tuotekohtaiset tariffikiintiöt, minkä lisäksi järjestelmiin sisältyvissä tuontikatoissa määrätään kuinka suuren osuuden (korkeintaan 50 %) yksittäinen edunsaajamaa saa käyttää koko GSP-kiintiöistä. Yhdysvaltain järjestelmässä on vastaavanlainen rajoitus sille, kuinka paljon yhdestä maasta voidaan tuoda tiettyä tuotetta GSP-kohteluun oikeutettuna. Pohjoismaiset järjestelmät ovat myös tältä osin liberaaleimpia. Niihin ei sisälly lainkaan tariffikiintiöitä tai tuontikattoja.

Jyrkin muoto rajata GSP-kohteluun oikeutettua tuontia on sulkea tietyt tuotteet kokonaan järjestelmän ulkopuolelle. Pääsääntöisesti teollisuuden raaka-aineet, puolivalmisteet ja lopputuotteet nauttivat tullipreferenssistä ja ne tuotteet, jotka poikkeuksellisesti eivät tätä oikeutta saa, on erikseen sijoitettu erityiselle negatiivilistalle. Maatalouden ja elintarviketeollisuuden tuotteet ovat taas pääsääntöisesti suljettu GSP-kohtelun ulkopuolelle ja ne tuotteet, joiden tullittomuuden ei katsota kohtuuttomasti haittaavan kotimaista maataloustuotantoa on vuorostaan lueteltu ns. positiivilistalla. Näin määrittyvä tavarakatteen laajuus on luonnollisesti primäärisin tekijä arvioitaessa eri GSP-järjestelmien käyttökelpoisuutta kehitysmaiden kannalta. Taulukko 1 kuvaa eri edunantajamaiden preferenssijärjestelmien kattavuutta tavaranimikkeittäin.

Taulukko 1

Eri GSP-järjestelmien tavaranimikkeittäinen tuotekate v. 1976

	Kehitysmaa- tuonnin suo- jautumisaste ^x	GSP-kohteluun oikeutettujen nimikkeiden määrä	GSP-tuotekate %	GSP-tuontikate % ^{xxxx}		
		Yhteensä	Tuoduis- ta kehi- tysmaa- tava- roista	Kaikista tullinalai- sista ta- varois- ta ^{xx}	Tuoduista tullinalai- sista tava- roista ^{xxx}	
Suomi	77.5	1499	367	36	38	10
Australia	60.8	2040	919	75	71	53
EEC	82.7	2419	1649	79	87	61
Itävalta	79.8	2540	1205	87	89	89
Japani	84.0	4095	2186	87	86	12
Kanada	67.1	1174	511	78	75	57
Norja	78.6	2849	722	77	66	47
Ruotsi	74.7	2927	1079	84	77	20
Sveitsi	95.6	3300	1706	90	90	45
Uusi-Seelanti	77.1	2776	857	80	79	93
Yhdysvallat	87.1	2773	1887	59	61	31

Lähde: UNCTAD, Comprehensive review of the generalized system of preferences, TD/B/C.5/63, April 1979, Annex III.

- x) Tullinalaisten tavaranimikkeiden osuus kaikista kehitysmaista tuoduista tavaroista.
- xx) GSP-kohteluun oikeutettujen tavaranimikkeiden osuus kaikista tullinalaisista tuotteista.
- xxx) Edunsaajamaiden tuonnista GSP-kohteluun oikeutettujen tavaranimikkeiden määrän osuus kaikista edunsaajamaiden tullinalaisen tuonnin tavaranimikkeistä.
- xxxx) GSP-tuonnin arvo edunsaajamaiden tullinalaisesta tuonnista.

Läntiset teollisuusmaat ovat melkoisen vahvasti suojautuneet kehitysmaista tulevaa tuontia vastaan. Eri kehitysmaatuotteista keskimäärin noin 3/4 kuuluu tullikohtelun piiriin. GSP-tullimyönnytyksillä on siis periaatteessa huomattava merkitys kehitysmaatuojille. Myös käytännössä tavaranimikkeittäinen preferenssikohteluun oikeutetun tuonnin tuotekate on muodostunut suureksi vaihdellen (Suomea lukuunottamatta) 60-90 %:iin.

Kuten taulukko 1 osoittaa Suomen GSP-järjestelmä verrattuna muihin länsimaihin on tuotekatteeltaan kaikkein rajoittunein. Ensinnäkin GSP-kohteluun oikeutettujen tullinimikkeiden määrä kaikkiaan on Kanadan jälkeen toiseksi alhaisin. Mutta tätäkin olennaisempi on, että GSP-kohteluun oikeutettujen tuotteiden määrä edunsaajamaista todella tapahtuneesta tuonnista on Suomessa selvästi kaikkein alhaisin. Suomen tuotekate kehitysmaiden tullinalaisesta tuonnista jääkin vain 38 %:iin, kun seuraavaksi rajoittuneimmassa Yhdysvaltain järjestelmässäkin vastaava luku on 61 %. Teknisenä selityksenä tähän Suomen tuotekatteen jälkeenjääneisyyteen on toisaalta se, että Suomen GSP-järjestelmässä negatiivilista on tavallista laajempi ja toisaalta se, että preferenssikohtelu on myönnetty lukuisille tuotteille, joita ylipäättään ei tuoda kehitysmaista.¹

Suomen GSP-järjestelmän vähäisellä "kehitysumaamyönteisyydellä" on luonnollisesti myös taloudelliset ja kauppapoliittiset perusteensa. On jo todettu, että Suomen järjestelmän vahvana puolena edunsaajamaiden kannalta on sen selkeys ja yksinkertaisuus. Tuotekatteeseen kuuluvat tavarat nauttivat täyttä tullivapautta ja ovat vailla tariffikiintiöitä tai tuontikattoja. Tämä liberaalisuus on ennenkaikkea seurausta Suomen osallisuudesta yhteispohjoismaiseen ratkaisuehdotukseen GSP-järjestelmien perusteita laadittaessa. Suomen rakenteellinen asema kansainvälisessä työnjaossa ei kuitenkaan ole ollut verrannollinen muihin Pohjoismai-

1 OECD:n tekemät GSP-tuotekatetta koskevat laskelmat poikkeavat osin UNCTAD:n tekemistä laskelmista. Edellinen käyttää laskelmiensa perustana nelinumeroisia CCC-nimikettä (tariff heading), kun taas jälkimmäinen tavaranimikettä (tariff line). Tämän vuoksi OECD:n ja UNCTAD:n tilastot poikkeavat toisistaan suuruusluokaltaan, vaikka osoittavatkin saman suuntaisen trendin eri maiden GSP-tuotekatteessa. OECD:n mukaan GSP-kohtelusta (negatiivilistalle) osittain tai kokonaan poissuljetut nelinumeroiset tullitariffiryhmät ovat eri maissa seuraavat: Australia 198, Suomi 163, EEC 159, Uusi Seelanti 138, Sveitsi 133, Itävalta 121, Japani 110, Norja 108 ja Ruotsi 45. Yhdysvaltain 496 ja Kanadan 228 vastaavat luvut eivät ole edellisten kanssa täysin vertailukelpoiset johtuen maiden soveltamasta erilaisesta tullinimikkeistöstä. OECD:n vertailussa ei Suomen GSP-järjestelmän tuotekate poikkea niin paljon muista länsimaista kuin UNCTAD:n laskelmat osoittavat. Ero on siinä, että Suomessa GSP-kohtelun ulkopuolelle jääviin tariffiryhmiin kuuluvat yksittäiset tavaranimikkeet ovat laajemmin poissuljettuja kuin yleensä muissa OECD-maissa. Vrt. OECD, Survey of the GSP: Developments in 1979 and 1980, TC/GP/123, April 1981 ja UNCTAD, Comprehensive review of the GSP, m.t.

hin.¹ Pitkälle tehdyt myönnytykset eliminoivat tuotekohtaisen säätelyvaran, mikä on kompensoitu turvautumalla laajaan poikkeuslistaan arkoja tuotannon aloja suojattaessa. Suomi ei ole ollut rakenteellisilta edellytyksiltään verrattavissa Ruotsiin, jonka soveltama GSP-järjestelmä on edunsaajamaiden kannalta luonnehdittavissa ehkä kaikkein edistyksellisimmäksi. Suomi siis soveltaa periaatteessa yhteispohjoismaista GSP-mallia hankkien näin kehitysmaapolitiikan osin ansaitsematonta arvostusta, sillä käytännössä preferenssikohtelun tuotekate jää kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen alhaiseksi.

2.3. Tuontikate

Tuotekatteen laajuus samoin kuin tullivapauden täydellisyys ja tuonnin kiintiömättömyys ovat suhteessa vähämerkityksellisempiä silloin, jos preferenssit koskevat etupäässä tuotteita, joita ei ylimalkaan kehitysmaista tuoda tai joiden tuonti on ollut suhteellisen vähäistä ja toisaalta, joiden tullitaso on ennestään ollut jokseenkin alhainen. Yleensä kaikki edunantajat ovat tehneet tukimyönnytyksensä etupäässä sellaisten tuotteiden kohdalla, joiden tuonti on ollut keskimääräistä vähäisempää, mikä näkyy taulukossa 1 vertailtaessa tavaranimikkeittäistä tuotekatetta GSP-tuontikatteeseen.

1 Suomen talouden puolittaista reunavaltioasemaa kansainvälisessä työnjaossa ja siitä aiheutuvia rakenteellisia riippuvuuksia sekä sopeutumispainetta on luonnehdittu mm. Kimmo Kiljunen, Finland in the International Division of Labour, teoksessa D. Seers, B. Schaffer ja M-L. Kiljunen (toim.) Underdeveloped Europe, Studies in Core-Periphery Relations, Harvester Press, London 1979 sekä Kimmo Kiljunen, New International Division of Labour and Adjustment Problems of a Peripheral Industrialized Economy, Kansantaloudellinen aikakauskirja no. 1/1980. Ks. myös Risto Alapuro, Finland: An Interface Periphery, Research Group for Comparative Sociology, University of Helsinki, Research Reports no. 25/1980; Jussi Raumolin, Development Problems in the Scandinavian Periphery, IFDA Dossier no. 22, March-April 1981, sekä Raimo Väyrynen, Periferia ja pikkuvaltiostatus Suomen ulkopoliittikan selittäjänä, Poliittikka no. 3/1979.

Itävallan ja Uuden Seelannin järjestelmiä lukuunottamatta on muissa maissa GSP-tuontikate merkittävästi pienempi kuin mitä tavaranimikkeittäinen tuotekate antaisi olettaa. Toisin sanoen, vaikka GSP-järjestelmän ulkopuolelle suljettujen tuotteiden määrä on suhteellisen pieni, niin ne kuitenkin kattavat huomattavan osan edunsaajamaiden tullinalaisesta kehitysmaatuonnista. Suomen kohdalla taas sekä tavaranimikkeittäinen tuotekate — kuvaten kehitysmaatuonnin potentiaalisia edellytyksiä — että todella tapahtuneen GSP-tuonnin arvoa kuvaava tuontikate ovat kaikkein alhaisimmat.

GSP-järjestelmän yleisenä tavoitteena on ollut parantaa kehitysmaiden viennin edellytyksiä teollisuusmaiden markkinoilla. Preferenssikohtelulla on kuitenkin ylimalkaan vaikutusta vain sellaisten tuotteiden kohdalla, joista on aiemmin kan- nettu tullia. Teollisuusmaiden perinteisesti noudattaman tullipolitiikan tavoitte- na on taas ollut ylläpitää kehitysmaiden kolonialismin ajoilta perittyä asemaa kan- sainvälisessä työnjaossa, jossa ne ovat lähinnä toimineet perushyödykkeiden tuot- tajina. Niinpä teollisuuden raaka-aineet ja monet maatalousperäiset perushyö- dykkeet on pääsääntöisesti voitu tuoda tulleitta teollisuusmaihiin. Länsimaiden ke- hitysmaatuonnista onkin keskimäärin noin puolet ollut täysin tullivapaata. Suomes- sa tullivapaan tuonnin osuus koko kehitysmaatuonnista oli vuonna 1978 peräti 85 %. Preferenssijärjestelyt voivat siten periaatteessa koskea vain 15 % kehitysmaa- tuonnistamme.

Tämä luku on osittain harhaanjohtava, sillä myös kahvi — eräs tärkeimmistä ke- hitysmaatuontihyödykkeistämme — on luettava MFN-tullien alaiseksi tuotteeksi, vaikkei siitä valtioneuvoston päätöksen mukaisesti poikkeuksellisesti 1970-luvun lopulla kannettukaan tullia korkeista maailmanmarkkinahinnoista johtuen. Kun kahvin tuonti huomioidaan, tullinalainen tuonti oli 42 % Suomen GSP-edunsaaja- maista tulleen tuonnin arvosta (ks. taulukko 2).

GSP-järjestelmän kattavuutta ja merkitystä kehitysmaiden teollistumisessa ja viennin edistämisessä vaikeuttaa edelleen se, etteivät lähestulkoonkaan kaikki tullinalaiset jalosteet ole sen piirissä. Suurin osa jalostetuista maataloustuot- teista ja eräät, ns. arkojen alojen teollisuustuotteet on suljettu järjestelmän ul-

kopuolelle poikkeuslistoille. Useimmissa tapauksissa on kyse juuri kilpailukykyisimmistä kehitysmaatuotteista.

Taulukko 2

GSP-kohteluun oikeutetun ja saaneen tuonnin osuus eri Pohjoismaiden kehitysmaatuonnin arvosta v. 1978

	Suomi	Ruotsi	Norja
Koko kehitysmaatuonti (milj. \$)	822	2 733	1 187
Kehitysmaatuonti koko tuonnista (%)	11	13	10
Tullinalainen tuonti kehitysmaatuonnista (%)	42	21	12
GSP-kohteluun oikeutettu tuonti tullinalaisesta tuonnista (%)	18	45	50
GSP-kohtelun käyttöaste (%) x)	73	74	47
GSP-kohtelun) tullinalaisesta saanut tuonti) tuonnista (%)	13	33	24
koko kehitys- maatuonnista (%)	5	7	3

Lähde: UNCTAD, Fifth general report on the implementation of the generalized system of preferences TD/B/C.5/67, March 1980.

x) GSP-kohtelun saaneen tuonnin osuus siihen oikeutetusta tuonnista.

Länsimaissa keskimäärin puolet tullinalaisesta kehitysmaatuonnista on oikeutettua GSP-kohteluun vaihdellen Yhdysvaltain ja Ruotsin 45 %:sta Itävallan 85 %:iin vuonna 1978. Suomessa poikkeuksellisesti vastaava luku jäi kuitenkin vain 18 prosenttiin.¹

1 UNCTAD, Fifth general report on the implementation of the generalized system of preferences. TD/B/C.5/67, March 1980, Annex II, sekä UNCTAD 1979, mt. Suomen kohdalla myös kahvi on luettu MFN-tullien alaiseksi tuotteeksi.

Kun GSP-kohteluun oikeutetuista tuotteista vain osa lopulta nauttii preferenssi-kohtelusta, kaventuu järjestelmien faktinen merkitys entisestään. Kohtelun saaneen tuonnin osuus siihen oikeutetusta tuonnista eli käyttöaste oli vuonna 1978 OECD-maissa keskimäärin 45 %. Toisin sanoen alle puolet GSP-kohteluun oikeutetusta kehitysmaatuonnista saattoi siitä lopulta hyötyä. Erot käyttöasteluvuissa eri edunsaajamaiden välillä ovat kuitenkin suuret.

Tariffikiintiöitä ja tuontikattoja soveltavissa maissa on käyttöaste yleensä jäänyt alle 50 %. Sen sijaan Pohjoismaissa vastaavat luvut ovat olleet korkeammat, lähinnä vain monimutkaisten alkuperäsäännösten rajoittaessa GSP-kohtelun täysipainoista käyttöä. Suomen osalta käyttöasteet ovat viime vuosina olleet eräät OECD-maiden korkeimmista vahvistaen käsitystä Suomen GSP-järjestelmän suhteellisesta selkeydestä.¹

Kun nämä erilaiset, asteittain tullipreferenssien vaikutusaluetta kaventavat tekijät otetaan kokonaisuudessaan huomioon, havaitaan, että länsimaissa keskimäärin 20-25 % tullinalaisesta kehitysmaatuonnista lopulta saa GSP-kohtelun. Suomessa vastaava luku oli 13 % vuonna 1978, mikä sekin on kaikkein alhaisin OECD-maissa (taulukko 2). Tässä suhteessa eroa muihin länsimaihin kaventaa juuri Suomen tuontikiintiöimättömän GSP-kohtelun käyttöasteen korkeus.

Kokonaiskuvan saamiseksi tullipreferenssijärjestelmän kokonaistaloudellisesta merkityksestä edunantajamaiden kannalta on syytä vielä huomata, että GSP-kohtelun saanut tuonti länsimaiden koko kehitysmaatuonnista ei loppujen lopuksi ole suurempi kuin 7 %, jääden alle prosentin niiden kokonaistuonnista. GSP-tuonnin suhteellinen merkitys on siis hyvin vähäinen. Suomessa sen osuus kokonaistuonnista on noin 0.5 % ja kehitysmaatuonnista vain noin 5 %. Kun tuontikatteeltaan näinkin ra-

1 Todelliset käyttöasteluvut ovat yleensä tilastoituja suuremmat. GSP-kohtelun saanutta tuontia koskevat tilastotiedot perustuvat tullauspäivän tietoihin, jolloin näistä luvuista jää pois jälkikäteen oikaisuteitse GSP-kohtelun saaneen tuonnin osuus. Tullihallituksen tilastotoimisto on arvioinut tämän osuuden olevan 10 prosenttiyksikön luokkaa. Näin osittain selittyy esimerkiksi taulukossa 2 Norjan alhainen käyttöasteluku. Toisaalta Norja Ruotsista ja Suomesta poiketen soveltaa EEC:n kanssa pitkälle yhdenmukaisia alkuperäsäädöksiä. Norjan alkuperäsäännöt valmisteltiin 1970-luvun alussa, jolloin ennakoitiin maan liittyvän EEC:hen.

joittuneisiin järjestelmiin on vielä kytketty suojalausekkeita, jotka mahdollistavat etujen yksipuolisen peruuttamisen, niin kehitysmaiden kritiikkiä GSP-järjestelyjen vähämerkityksellisyydestä kansainvälisten taloussuhteiden kannalta voidaan pitää melko perusteltuna.

2.4. Alkuperäsäännökset

Tullipreferenssijärjestelmän käyttökelpoisuutta kehitysmaiden kannalta rajoittavat myös alkuperäsääntöihin ja hallintoon liittyvät esteet. Useimmissa tapauksissa on ollut kyse monimutkaisten alkuperäsääntöjen noudattamiseen liittyvistä vaikeuksista. Alkuperäsäädöksillään pyritään varmistamaan, että preferenssiedusta voivat nauttia vain sellaiset tavarat, jotka ovat todella tuotettu edunsaajamaassa ja sieltä maahantuotu. Näin halutaan edistää kehitysmaiden tuotantotoimintaa sen sijaan, että maat joutuisivat vain välittäjän asemaan, jolloin alunperin muualla valmistetut tavarat kierrätettäisiin edunsaajamaiden kautta teollisuusmaiden markkinoille.

Alkuperäsäännöissä määritellään yleensä kolme ehtoa, jotka tuotteen tulee täyttää, jotta se nauttisi GSP-kohtelua:

- a) tuotteen tulee olla kehitysmaassa valmistettu,
- b) se on kuljetettu kehitysmaasta suoraan edunsaajamaahan, ja
- c) sen alkuperä on säädösten mukaisesti todistettu.

Valmistusprosessin minimimäärä, jotta tuote katsottaisiin olevan alkuperältään edunsaajamaasta, vaihtelee GSP-järjestelmästä toiseen. Eräissä järjestelmissä (Yhdysvallat, Kanada, Australia) edellytetään tuotteen jalostusarvon lisääntymistä määräprosentilla (yleensä 50 %). Länsi-Euroopassa (myös Suomessa) ja Japanissa sovellettavissa järjestelmissä taas vaaditaan pääsääntöisesti tullitariffinimikkeessä tapahtuvaa muutosta. Tällöin siis edellytetään, että valmistuksessa käytetyt raaka-aineet ja muut panostuotteet kuuluvat eri tullitariffinimikkeeseen kuin lopputuote. Tähän sääntöön on kuitenkin olemassa lukuisia poikkeuksia, sillä monet tuotteet voivat läpikäydä laajankin jalostusprosessin ilman,

että tullinimikkeessä tapahtuu muutosta ja päinvastoin pienellä tuotantopanoksella saatetaan aikaansaada tullitariffinimikkeen vaihtuminen. Nämä lisäsäädökset ovat yleensä hyvinkin monimutkaisia. Esimerkiksi Suomen GSP-kohtelun alkuperäsäännökset määrittävässä valtiovarainministeriön päätöksessä on liitteenä 38 sivun poikkeusluettelo, jossa eritellään tullitariffinimikkeen muutoksen lisäksi vaadittavat valmistukseen liittyvät lisäehdot.¹ Nämä lisäsäädökset vielä vaihtelevat GSP-järjestelmistä toiseen. Euroopan talousyhteisössä em. poikkeusluettelo on peräti 85 sivua pitkä. Edunsaajamailla onkin ollut huomattavia vaikeuksia yrittäessään ymmärtää näitä sääntöjä, puhumattakaan niiden soveltamisesta.

Monissa tapauksissa poikkeusmenettelyllä itseasiassa täysin vesitetään alkuperäisen GSP-myyntytodistus. Järjestelystä saatetaan tehdä niin tiukka, että etukäteen tiedetään, että potentiaalinen edunsaajamaa ei pysty sitä täyttämään. Näin on erityisesti lukuisten teollisuustuotteiden kohdalla, joilta voidaan käytännössä vaatia jopa 400-500 % jalostusasteen lisäystä, jotta ne hyväksyttäisiin alkuperäistuotteiksi. Suomen järjestelmässä esimerkiksi valmiit neuletuotteet tulee valmistaa langasta asti, mikä siis edellyttää ei vain kerran, vaan kaksinkertaisesti tariffinimikkeen muutoksen. Alkuperäistuotteeksi ei riitä se, että vaatteet ommellaan ulkoatuodusta kankaista.

GSP-kohtelua nauttivan tuonnin tulee pääsääntöisesti tapahtua suoraan edunsaajamaasta. Jos tuonti on kuitenkin edellyttänyt kauttakuljetusta kolmannen maan kautta edellytetään, että tavarat ovat pysyneet tullivalvonnan alaisina, ja ettei niitä ole asetettu myytäväksi. Suomi yhdessä muiden EFTA:n pohjoismaajäsenten kanssa on kuitenkin tehnyt suoran kuljetuksen sääntöön lievennyksen hyväksymällä vuonna 1975 kohtelussa oikeutetuiksi myös sellaiset tavarat, jotka on osoitettu EFTA:n tai EEC:n jäsenmaihin, mutta sieltä jälleenviety Suomeen, edellyttäen että

¹ Suomen Asetuskokoelma 1978, no 358, Valtiovarainministeriön päätös kehitysmaista peräisin olevien tavaroiden tulli- ja tuontimaksuettua sovellettaessa noudatettavista ehdoista ja edellytyksistä.

Asetuksen liitteen A-luettelossa on mainittu valmistus- ja käsittelymenetelmät, jotka eivät anna ao. tuotteelle kehitysmaan alkuperän luonnetta huolimatta tullitariffinimikkeen muutoksesta. B-luettelossa taas päinvastoin on määritelty valmistusmenetelmät, jotka oikeuttavat alkuperäistuoteaseman huolimatta siitä, ettei niiden seurauksena tullitariffinimike muutu. A-luettelo on sivumäärältään viisi kertaa B-luetteloä pidempi.

kyseiset tuotteet ovat pysyneet välittävässä maassa tullivalvonnassa.¹ Tämä selittyy sillä, että Suomen kehitysmaatuonnista huomattava osa (keskimäärin n. 50 %) välittyy Länsi-Euroopan kauppakeskusten kautta monikansallisten suurmyyjien toimesta.²

Em. lisäsäädöksen seurauksena aiempaa suurempi määrä kehitysmaatuotteita on kylläkin oikeutettu GSP-kohteluun, mutta luonteeltaan se ei tue pyrkimystä edistää suoratuontia kehitysmaiden ja Suomen välillä, mikä nimenomaan vahvistaisi kansallista yritystoimintaa kauppavirran molemmissa päissä.

Tullietukohtelun saannin edellytyksenä on, että maahantuoja kykenee osoittamaan tavaran alkuperän erityisellä alkuperätodistuksella, jonka antaa viejämaan viranomainen. Jotta edunantajamaassa voitaisiin valvoa todistusten autenttisuutta edellytetään, että edunsaajamaa on antanut riittävät tiedot alkuperätodistuksia vahvistavasta viranomaisesta. Ilman näitä tietoja ei ao. maasta tapahtuva, muuten GSP-kohteluun oikeutettu tuonti pääse siitä osalliseksi. Niinpä esimerkiksi Suomessa on periaatteessa 130 maalla oikeus GSP-kohteluun, mutta käytännössä voivat tullipreferenssistä hyötyä vain ne 70 maata, jotka tähän mennessä ovat tehneet ilmoituksen alkuperätodistuksia vahvistavista viranomaisistaan. Alkuperäsääntöjen muotomääräyksiin on yleensä pyritty suhtautumaan jonkin verran joustavammin kuin esim. vapaakauppasopimusten vastaavia määräyksiä sovellettaessa, sillä onhan joukossa monia täysin selviä kehitysmaatuotteita, kuten banaanit ja trooppiset hedelmät. Alkuperäsääntöjen tiukka valvonta on tullihallituksen mukaan sen sijaan tarkoituksenmukaista erityisesti kotimaisen

1 Vuonna 1980 Suomi muutti samansuuntaisesti myös alkuperätodistusmenettelyään: kehitysmaassa annetun alkuperätodistuksen sijasta voidaan käyttää yksinomaan EEC- tai EFTA-maassa annettua ns. jatkotodistusta, joka on annettu viejäkehitysmaan viranomaisen vahvistaman alkuperätodistuksen perusteella. Vastaava menettely on sisällytetty myös EEC- ja muiden EFTA-maiden GSP-järjestelmiin.

2 Kari Markkula, Tutkimus Suomen kehitysmaatuonnin tuontikanavista ja suoratuonnin lisäämismahdollisuuksista, Helsingin Kauppakorkeakoulu, PRODEC, Research Paper no 7, 1980.

tuotannon kanssa kilpailevien tavaroiden kohdalla, joita yleensä ovat erilaiset teollisuustuotteet.

Kehitysmaat ovat toistuvasti esittäneet, että alkuperäsäädöksiä tulisi tuntuvasti yksinkertaistaa ja toisaalta harmonisoida. Vaikka Suomessa GSP-järjestelmän käyttöaste onkin viime vuosina ollut yli 70 %, niin silti monet, erityisesti vähiten kehittyneet maat tarvitsevat opastusta sen soveltamiseen liittyvistä teknisistä yksityiskohdista.¹ Se pelkästään, että 60 kehitysmaata jää edelleenkin GSP-järjestelyjen ulkopuolelle siksi, etteivät ole riittävän tarkasti tiedottaneet alkuperätoistuksia vahvistavista viranomaisistaan; edellyttäisi teknistä avunantoa.

Suomi voisi alkuperäsääntöjä soveltaessaan pyrkiä myös entistä paremmin tukemaan kehitysmaiden keskinäistä teollista yhteistyötä. Kehitysmaat ovatkin esittäneet, että niitä tulisi kohdella GSP-etuja myönnettäessä yhtenä kokonaisena alkuperäalueena. Ensi askel tähän suuntaan oli Suomen yhdessä muiden EFTA-maiden kanssa vuonna 1978 hyväksymä kumulaatiosääntö. Sen mukaan alueelliseen talousliittoon kuuluvien kehitysmaiden yhteistyössä valmistamia tuotteita ei alkuperäsäädösten vuoksi suljeta GSP-kohtelun ulkopuolelle. ASEAN-maat ja Andien ryhmä ovat tehneet EFTA:n sihteeristölle hakemuksen kumulaation soveltamiseksi, mutta tätä järjestelyä ei vielä ole käytännössä alettu soveltaa. Myös Euroopan talousyhteisö ja Yhdysvallat soveltavat rajoitettua kumulaatiosääntöä. Ainoastaan Australian ja Uuden Seelannin järjestelmissä kohdellaan kehitysmaita yhtenä yhtenäisenä alkuperäalueena, jolloin tietyn lopputuotteen jalostusprosessi on voinut tapahtua useammassa edunsaajamaassa ja silti sitä pidetään lopullisen viejamaan alkuperätuotteena.

Sen lisäksi, että kumulaatiosääntö helpottaa kehitysmaiden keskinäistä teollista ja kaupallista yhteistyötä, sen on arveltu tukevan erityisesti kansainvälisten yhtiöiden globaalia investointipolitiikkaa.² Ne ovat kaikkein kykenevimmit eriyttämään tuo-

1 Kansainvälisesti on mm. UNCTAD:n puitteissa kehitysmaille annettu teknistä avunantoa GSP-järjestelmien hyödyntämiseen liittyvissä yksityiskohdissa. Ks. UNCTAD, Technical Assistance in Connection with the Generalized System of Preferences, TD/B/C.5/75, March 1981.

2 Ks. Robert Wihtol, mt., 1978.

tantoketjunsä ja sijoittamaan . en eri vaiheet maailmanmitassa edullisimpiin tuotantopisteisiin. Tällöin usein kehitysmaiden intressit jäävät toissijaisiksi. Eräänä varteenotettavana mahdollisuutena Suomen GSP-järjestelmää kehiteltäessä olisi kohdella vähiten kehittyneitä maita yhtenäisenä alkuperäalueena. Tällöin tuettaisiin voimavaroiltaan heikoimpien maiden teollista yhteistyötä ja toisaalta vältettäisiin epäsuorasti tukemasta monikansallisten yritysten etujen pohjalta muovautuvaa kansainvälistä työnjakoa, mihin kehitysmaat yhtenäisenä alkuperäalueena käsittelevä GSP-kohtelu saattaisi potentiaalisesti johtaa. Toisaalta vähiten kehittyneiden maiden osalta voitaisiin lieventää alkuperäsääntöjen soveltamista — vastaavalla tavoin kuin EEC:n alkuperäsäännökset ovat väljempää suhteessa ACP-maihin.

3. Rakenteelliset ongelmat

Tullipreferenssijärjestelmän tavoitteena on ollut edistää kehitysmaiden teollistumiskehitystä ja yleistä taloudellista kasvua helpottamalla niiden vientituotteiden pääsyä teollisuusmaiden markkinoille. Kuitenkin jo rajoittuneiden perusmekanismiensa vuoksi GSP-järjestelmien vaikutusala on ollut asetettuja tavoitteita suppeampi, kuten edellä olevasta tarkastelusta on ilmennyt. Tätäkin ongelmallisempaa on se, missä määrin ja minkä tyyppisellä teollistumiskehityksellä eri kehitysmaat voivat yleensä hyötyä tullipreferenssien kaltaisista ratkaisuista. TullietukohTELUN kaltainen osittaismyönnytys ei vaikuta kansainvälisen talouden perusmekanismeihin ja on pelättävissä, että se itse asiassa saattaa vain vahvistaa olemassa olevia epäsymmetrisiä vuorovaikutussuhteita — juuri niitä, joita sen perimmäisiltä tavoitteiltaan tulisi oikoa.

3.1. Maittainen kohdentuminen

Tullietuuksista hyötyvät jo määritelmän mukaisesti suhteessa eniten sellaiset maat, joiden vienti on laajinta ja ennen kaikkea, joiden vienti koostuu tuotteista, joista ylipäättään maailmanmarkkinoilla kannetaan tullia. Kun GSP-järjestelyillä on nimenomaan vähennetty teollisuustulleja, saavat suurimman hyödyn sellaiset kehitysmaat, joissa teollista rakennetta on jo olemassa. Näin ollen

tullietuudet koituvat pääosaltaan niiden kehitysmaiden eduksi, jotka ovat tuotannollisilta voimavaroiltaan edistyneimpiä. Sen sijaan vähiten kehittyneet maat eivät ilman erityistoimenpiteitä kykene suuresti hyödyntämään teollisuustuotteiden viennille myönnettyjä etuuksia.

Valtaosa GSP-tuonnista tapahtuu vain muutaman harvan kehitysmaan toimesta. Kaksitoista teollistuneinta edunsaajaa kattoivat vuonna 1978 OECD-maiden GSP-järjestelmissä 78 % preferenssituonnista.¹ Näiden maiden kokonaisviennistä myös keskimääräistä suurempi osuus on GSP-kohteluun oikeutettua. Siten esimerkiksi OECD-maissa kymmenen suurimman edunsaajan viennistä 21 % nautti preferenssikohtelusta, kymmenen seuraavaksi suurimman edunsaajan viennistä vastaava luku oli 11 % ja vastakkaisessa päässä vähiten kehittyneiden maiden kohdalla luku oli 9 %. Toisin sanoen teollistuneimmat kehitysmaat hyötyvät sekä absoluuttisesti että suhteellisesti eniten GSP-etuuksista.²

Suomenkin GSP-kohtelusta ovat eniten hyöttyneet Etelä-Korea, Romania, Jugoslavia, Costa-Rica, Thaimaa, Filippiinit, Brasilia, Kolumbia ja Israel, eli maat, jotka eivät välttämättä ole suurimman avun tarpeessa. Vuonna 1979 ne vastasivat 69 %:sta GSP-kohteluun oikeutetusta tuonnista. GSP-etuuksia saaneesta tuonnista niiden osuus oli vielä suurempi, 73 %, ts. niiden kohdalla myös GSP-kohtelun käyttöaste oli keskimääräistä korkeampi. Etelä-Korea, Romania ja Jugoslavia yksistään kattoivat GSP-kohtelun saaneesta tuonnista 40 % (taulukko 3).³

1 Taiwan, Etelä-Korea, Hong Kong, Brasilia, Jugoslavia, Intia, Meksiko, Malesia, Singapore, Filippiinit, Israel ja Romania toivat vuonna 1978 11 386 miljoonan dollarin edestä GSP-kohteluun oikeutettuja tuotteita 9 OECD-maahan (Suomi, Itävalta, Kanada, Japani, Norja, Ruotsi, Sveitsi, Yhdysvallat, EEC), kun kaikista edunsaajista tullut GSP-tuonti oli yhteensä arvoltaan 14 605 miljoonaa dollaria. Yksistään Taiwanin, Etelä-Korean, Hong Kongin ja Brasilian osuus oli 58 % kaikesta GSP-tuonnista. EFTA, Relations of the Efta Countries with the Newly Industrializing Countries, EFTA, EFTA/CSC 4/81, Feb. 1981, Annex III, taulukko 1.

2 OECD, Survey of the GSP; Development in 1979 and 1980, TC/GP/123, April 1981.

3 Tullihallitus, Ulkomaankauppa, Kehitysmaille myönnettävän tullietukohtelun saanut tuonti vuonna 1979, Helsinki 1980. Muissa Pohjoismaissa tullipreferenssien hyödyntäminen on ollut Suomeakin keskittyneempää. Norjassa vuonna 1978 kolmen suurimman (Singapore, Etelä-Korea, Jugoslavia) osalla oli 62 % GSP-tuonnista ja Ruotsissa (Hong Kong, Etelä-Korea, Brasilia) 60 %.

Taulukko 3

Tuonti GSP-kohtelun saaneista maista vuonna 1979

	Koko tuonti (mmk)	GSP-kohte- luun oikeu- tettu tuonti (mmk)	GSP-kohtelun saanut tuonti			GSP-kohtelun käyttöaste
			(mmk)	osuus ao. maan ko- ko tuon- nista %	osuus ko- ko GSP- tuonnista %	
Etelä-Korea	100.9	52.6	43.9	43.5	16.4	83.4
Romania	55.9	32.1	31.2	55.8	11.7	97.3
Jugoslavia	54.7	37.7	30.1	55.0	11.3	84.4
Costa-Rica	149.7	17.6	17.2	11.5	6.4	97.8
Thaimaa	29.5	19.9	16.5	56.1	6.2	82.9
Filippiinit	47.0	18.2	16.3	34.7	6.1	89.5
Brasilia	290.8	30.0	16.2	5.6	6.1	54.0
Kolumbia	391.5	14.6	13.5	3.4	5.1	92.2
Israel	136.7	14.3	11.0	8.0	4.1	76.5
Vähiten kehittyneet maat*	12.4	9.0	7.3	58.9	2.7	81.1
Muut maat (31 maata)	3943.9	105.2	64.0	1.6	23.9	60.8
Yhteensä	5213.0	351.2	267.2	4.7	100.0	76.1

* Afganistan, Malawi, Bangladesh ja Nepal

Lähde: Tullihallitus, Ulkomaankauppa, Kehitysmaille myönnettävän tullikohtelun saanut tuonti vuonna 1979, Helsinki 1980.

Vähiten kehittyneet maat ovat sen sijaan pystyneet hyötymään erittäin rajoitettuihin etuuksista. Ne ovat yleensä joko teollisuuden raaka-aineiden tuottajia, joista ei yleensä kanneta tullia, tai maataloustuotteiden viejiä, jotka taas ovat pääsääntöisesti suljettu GSP-järjestelyjen ulkopuolelle. Toisaalta köyhimmiltä ja pienimmiltä mailta puuttuvat tarvittavat hallinnolliset ja kaupalliset edellytykset monimutkaisten GSP-järjestelmien ja niiden alkuperäsääntöjen hyödyntämiseksi. Eräissä järjestelmissä onkin vähiten kehittyneille maille annettu erityismyönnytyksiä. Norja poisti jo vuonna 1976 kaikki tullirajoitukset vähiten kehittyneiltä mailta.¹

¹ Myös Bulgarian, Unkarin ja Tšekkoslovakian GSP-järjestelmissä ei vähiten kehittyneistä maista tulevasta tuonnista kanneta tullia. UNCTAD (1979) mt.

Vastaavasti Euroopan talousyhteisön preferenssijärjestelmässä on, eräitä tekstiilituotteita koskevia rajoituksia lukuunottamatta, poistettu tullit em. maista tulevalta teollisuustuotteiden tuonnilta.

Myös Suomessa hyväksyttiin vuonna 1980 asetus, jolla GSP-tuotekatteeseen lisättiin seitsemän tavaranimikettä (tärkein niistä paahtamaton kahvi), jotka tuotessa vähiten kehittyneistä maista nauttisivat tullipreferenssiä. Tämän uudistuksen merkitys on kuitenkin ollut lähinnä periaatteellinen — tunnustettiinhan näin vähiten kehittyneiden maiden oikeus erityiskohteluun — sillä käytännössä köyhimmat maat ovat edelleenkin vain marginaalisesti hyötynet tullipreferenssistä.¹ Suomen GSP-järjestelmässä luetelluista 30 vähiten kehittyneestä maasta vain muutammat ovat 1970-luvulla tuoneet preferenssikohteluun oikeutettuja tuotteita ja vuosittain kahdesta viiteen maata on siitä faktisesti hyötynyt. Vuonna 1979 vähiten kehittyneiden maiden osuus oli GSP-kohtelun saaneesta tuonnista 2.7 % (taulukko 3).²

Tullipreferenssijärjestelmän luomisen lähtökohtana oli sen seikan tunnustaminen, että epätasa-arvoisessa maailmassa ei eri toimijoita voida käsitellä tasavertaisina, vaan heikompien eduksi tuli tehdä erityismyönnytyksiä. Maakatteen osalta edunantajamaat hyväksyivät periaatteessa sen lähtökohdan, että kaikki kehitysmaat diskriminoimatta otettaisiin GSP-järjestelmän piiriin. Edunsaajamaat kuitenkin poikkeavat suuresti toisistaan sekä voimavaroiltaan että kehitysedellytyksiltään. Niinpä eräissä tapauksissa edunantajamaat eivät enää pidä yleisten tullihelpotusten myöntämistä perusteltuna. Kehitysmaat ovat puolestaan jyrkästi

-
- 1 Raakakahvin osalta on paahtimoiden kiinnostus ostaa kahvia vaihtoehtoisesti vähiten kehittyneistä maista kuitenkin asteittain noussut. Ongelmana on ollut esim. Etiopian, Burundin ja Ugandan kohdalla, että sieltä tuotettu kahvi ei ole tahtonut päästä GSP-kohtelusta osalliseksi, koska maat eivät ole kyenneet antamaan riittäviä tietoja alkuperätodistuksia vahvistavista viranomaisistaan.
 - 2 Tullihallitus, 1980, mt. Afganistan, Malawi, Bangladesh ja Nepal olivat vuonna 1979 ainoat GSP-kohtelun saaneet vähiten kehittyneet maat. Muiden länsimaiden GSP-tuonnista vähiten kehittyneiden maiden suhteellinen osuus on ollut vielä Suomeakin pienempi. Keskimäärin oli OECD-maiden GSP-kohtelun saaneesta tuonnista vähiten kehittyneiden maiden osuus 0.8 %. Suomessa kuitenkin tuonnin maakate on vuorostaan länsimaiden rajoittunein, sillä muut OECD-maat, vaikka tuovatkin suhteessa vähän, järjestelmästä riippuen lähes kaikki vähiten kehittyneet maat ovat osallisina GSP-järjestelyissä. Ks. OECD Survey of the GSP, TC/GP/123, April 1981.

vastustaneet toimia, joilla valikoidusti eräiltä edunsaajamailta evättäisiin tullietuuksia. Sen on katsottu olevan GSP-järjestelmän perusperiaatteiden, yleisyyden ja syrjimättömyyden vastaista. Lisäksi etuuskohtelun eriyttämistä on pidetty perinteisenä hajoita ja hallitse -taktiikkana, jolla vaikeutettaisiin kehitysmaiden yhteisesiintymistä. On kuitenkin sekä loogista että väistämätöntä, että yhtäläillä kun globaalissa mittakaavassa on GSP-järjestelmän puitteissa myönnetty kehitysmaille preferenssiasema, niin myös kehitysmaaryhmän sisällä joudutaan etuuskohtelua eriyttämään heikompien hyväksi. Tämän vaatimuksen ns. differentiaatiosta ei välttämättä tarvitse olla negatiivinen, jolloin voimavaroiltaan voimakkaampien maiden nauttimia etuuksia kavennettaisiin, vaan sitä voitaisiin toteuttaa positiivisesti, ts. käänteisesti lisäämällä köyhimpien maiden etuuksia.

Jo nykyisissä GSP-järjestelmissä on useitakin mekanismeja, joilla etuuskohtelua on eriytetty. Ensinnäkin eri GSP-järjestelmät poikkeavat maakatteeltaan toisistaan. Toiseksi tuotekatteen osalta huomattava osa kehitysmaatavaroista on suljettu poikkeuslistoille GSP-kohtelun ulkopuolelle, mikä asettaa edunsaajat eriarvoiseen asemaan. Samaan suuntaan vaikuttavat tariffikiintiöt ja tuontikatot, joilla GSP-tuonnin määrää säädellään. Esimerkiksi Yhdysvaltain EEC:n ja Japanin järjestelmissä on olemassa kiintiöt, joita kunkin edunsaajan GSP-tuonti ei saa ylittää. Kolmanneksi on myös koko joukko rajoituksia, jotka kohdistuvat yksittäisiin, määriteltuihin edunsaajamaihin. Tiettyjen tuotteiden tullinalennukset saattavat olla yleistä GSP-kohtelua pienempiä tietyille edunsaajille. Seitsemässä järjestelmässä (Australia, Itävalta, EEC, Japani, Norja, Ruotsi ja Sveitsi) suljetaan määrättyt tuotteet kokonaan GSP-kohtelun ulkopuolelle, jos ne tuodaan tietyistä edunsaajamaista.¹ Eriyttävää kohtelua on myös sovellettu positiivisesti siten, että tietyille edunsaajille annetaan erityismyönnytyksiä. Tästä on esimerkkinä vähiten kehittyneiden maiden erityiskohtelu.

¹ Esimerkiksi Ruotsi ei myönnä GSP-etuuksia Bulgarialle, Romanian ja Kiinalle kolmen maataloustuotteen ja 83 teollisuustuotteen osalta. Norja vuorostaan on sulkenut GSP-kohtelunsa ulkopuolelle Bulgarian ja Romanian 28 teollisuustuotteen ja Etelä-Korean viiden nahka- ja tekstiilituotteen osalta. Ks. OECD, Survey of the GSP, m.t.

Suomen GSP-järjestelmä on rakenteiltaan kaikista OECD-maissa sovellettavista järjestelmistä ehkä vähiten eriyttävä, mikäli tuotekatteen yleistä rajoittuneisuutta ei oteta huomioon. Maakatteeltaan Suomen järjestelmä on diskriminoimaton. Tuotekatteessa ei ole tiettyihin edunsaajiin kohdistuvia kiintiöitä, eikä tullinalennuksia kohdisteta eri suuruisina eri edunsaajiin. Suomi ei myöskään ole sulkenut yhtäkään edunsaajaa tiettyjen tuotteiden osalta etuuskohtelunsa ulkopuolelle. Tässä suhteessa Suomen GSP-järjestelmä on saanut kehitysmailta tunnustusta.

On kuitenkin selvää, että asteittain kehitysmaat tulevat yhä selvemmin poikkeamaan toisistaan kehitysedellytyksiltään. Myös Suomen harjoittamassa kehitysmaapolitiikassa tämä joudutaan ottamaan huomioon. Tässä mielessä differentiaatio-problematiikalla on laajempiakin kansainväliseen kehityspolitiikkaan liittyviä ulottuvuuksia, kuin vain mitkä kytkeytyvät GSP-järjestelmän kehittämiseen. Silti juuri tullipreferenssikohtelun puitteissa voitaisiin ottaa ensimmäisiä konkreettisia askelia positiivisesti eriyttävässä globaalissa kehityspolitiikassa. Tässä suhteessa hyvänä esimerkkinä saattaisi olla vähiten kehittyneiden maiden erityiskohtelu. On arvioitu, että vähiten kehittyneiden maiden tuonnista Suomeen jo tässä vaiheessa 95-99 % on tullitonta. Kaikkien tulliesteidен poistaminen niiltä Norjan tapaan ei siis taloudellisesti olisi suuri muutos, mutta kauppa- ja kehityspoliittisesti sillä olisi huomattava periaatteellinen merkitys.

3.2. GSP-tuonti: maataloustuotteet

Tullipreferenssijärjestelmän tavoitteena on ensisijassa ollut tukea kehitysmaiden teollistumiskehitystä. Jo alunpitäen suljettiin maatalouden ja elintarviketeollisuuden tuotteet pääsääntöisesti GSP-järjestelyjen ulkopuolelle, vaikka juuri köyhimmät kehitysmaat ovat olleet tyypillisesti riippuvaisempia maataloustuotteiden viennistä saamistaan tuloista. Suomen GSP-järjestelmä ei tee tässä suhteessa poikkeusta, pikemmin päinvastoin. Suomen maataloussektori on ehkä tarpeettomankin voimakkaasti suojattu ulkoa tulevilta kilpailupaineilta. Maataloustuotteiden kehitysmaatuonnista oli vuonna 1978 MFN-tullien alaista 26 % (kahvi mukaan luettuna 89 %), kun vastaava luku oli esimerkiksi Ruotsissa 10 % ja Norjassa 13 %.

Myöskään tullipreferenssikohtelua ei olla Suomessa haluttu ulottaa maataloustuotteisiin. GSP-kohteluun oikeutettu tuonti ei muodosta kuin 10 % tullinalaisesta maataloustuotteiden tuonnista. Vastaavat luvut ovat Ruotsissa 67 % ja Norjassa 33 %. Kuten taulukko 4 osoittaa, teollisuustuotteiden kohdalla on Suomessa pyritty maataloussektoria huomattavasti avonaisempaan tullipolitiikkaan.

Taulukko 4

GSP-kohteluun oikeutettu ja saanut tuonti maatalous- ja teollisuus- tuotteittain vuonna 1978

	maataloustuotteet	raaka-aineet ja teollisuustuotteet
Koko kehitysmaatuonti (milj. \$)	358	464
Kehitysmaatuonti koko tuonnista (%)	5	6
Tullinalainen tuonti (milj. \$)	316	31
Tullinalainen tuonti koko kehitysmaatuonnista (%)	89	7
GSP-kohteluun oikeutettu tuonti tullinalaisesta tuonnista (%)	10	91
GSP-kohtelun käyttöaste	70	76
GSP-kohtelun saanut tuonti (milj. \$)	23	21
GSP-kohtelun saanut tuonti tullinalaisesta tuonnista (%)	7	69

Lähde: UNCTAD, Fifth general report on the implementation of the generalized system of preferences, TD/B/C.5/67, March 1980.

Ne maatalouden ja elintarviketeollisuuden tuotteet, jöille on Suomessa myönnetty tullipreferenssi ovat erikseen lueteltu erityisessä ns. positiivilistassa. Siihen sisältyy lähinnä trooppisia hedelmiä, pähkinöitä, rusinat, eräitä kala- ja äyriäissäilykkeitä, kaakaotuotteita, eräitä mausteita ja raakatupakka. Nämä eivät kuitenkaan muodosta enempää kuin 9 % kehitysmaista tulevien maataloustuotteiden kokonaistuonnista. Ehdottomasti tärkein poissuljettu tuote on kahvi, jonka suhteen vähiten kehittyneiden maiden osalta on kuitenkin tehty erityismyönnytys. Kahvi yksin kattaa noin 60 % kehitysmaa-maataloustuotteiden kokonais-

tuonnista. Sen pääsääntöinen poissulkeminen GSP-kohtelun piiristä ei perustu suojatoimiin, vaan kahvi on ollut tyypillinen finanssitullituote.

GSP-järjestelmän tavoitteena on ollut lisätä kehitysmaiden vientituloja ja yleisiä kehitysedellytyksiä, kuitenkin haittaamatta kotimaista tuotantotoimintaa. Onkin perusteltua kysyä, eivätkö silloin juuri ne tuotteet — yhtälailla sekä maatalous- että teollisuustuotteet — joista pelkästään fiskaalisin perustein kannetaan tullia ja tuontimaksua, tulisi ensimmäisinä saattaa GSP-kohtelun piiriin.¹ Kahvin lisäksi esimerkiksi riisin mahdollisen tullittomuuden ei voi katsoa aiheuttavan kohtuutonta haittaa kotimaiselle maataloudelle ja elintarviketeollisuudelle.

Vuonna 1977 Suomi yhdessä eräiden muiden maiden kanssa laajensikin maataloustuotteita koskevaa positiiviluetteloa tyypillisillä kehitysmaatuotteilla. Siihen sisällytettiin silloin trooppiset hedelmät sekä eräitä trooppisia hedelmiä sisältäviä valmisteita. Tämä oli seurausta kehitysmaiden vaatimuksesta GATT:n monenkeskisissä neuvotteluissa. Tämä merkitsi sitä, että banaanit kohosivat Suomessa arvoltaan suurimmaksi GSP-kohteluun oikeutetuksi tavaraksi ja että Etelä- ja Keski-Amerikan banaaninviejämaat nousivat suurimpien edunsaajamaiden joukkoon. Samassa yhteydessä tehtiin päätös tuonnintasausveron poistamisesta GSP:n piiriin kuuluvien maataloustuotteiden osalta. Tällä ratkaisulla on huomattava periaatteellinen merkitys, sillä näin ulotettiin preferenssikohtelu puhtaasti tullijärjestelmän puitteissa tehtävien myönnytysten ulkopuolelle.

1 Preferenssikohtelulla pyritään edistämään määrätyn edunsaajamaan tai edunsaajamaaryhmän vientituotantoa suhteessa kotimaiseen tuotantoon tai ei-preferoituun ulkomaiseen tuotantoon. Tulliteoriassa kutsutaan kotimaassa tuotettujen tavaroiden korvautumista tuonnilla kaupan luomiseksi (trade creation) ja toisaalta tuonnin siirtymistä preferenssialueen ulkopuolisilta tarjoajilta sen sisäpuolelle kaupan siirtymiseksi (trade diversion). Preferenssikohtelun vaikutuksia tarkastellaan yleensä näiden kahden käsitteen avulla. Kuitenkin sellaisen tuotteen kohdalla (kuten kahvi), jota ei valmisteta kotimaassa eikä preferenssialueen ulkopuolella ja jolle ei ole olemassa substituuttia, tullinalennus ei merkitse kaupan luomista eikä sen siirtymistä, mikä kasvattaisi edunsaajan markkinaosuutta. Tällaisessa tapauksessa kehitysmaatuotteelle myönnettävä tullinalennus on siis itse asiassa fiskaalinen varainsiirtotoimi eikä kaupan tai tuotannon rakenteisiin vaikuttava tullipoliittinen toimi. Tällöin myös preferoidun tullinalennusten perusteet ovat ensisijassa kehityspoliittiset.

3.3. GSP-tuonti: teollisuustuotteet

Kehitettäessä eri GSP-järjestelmiä on jo alunperin maataloustuotteiden merkitystä pidetty toissijaisena. Kyse on ennenmuuta ollut edellytysten luomisesta kehitysmaiden teollistumisprosessille. Niinpä teollisuuden raaka-aineet, puolivalmisteet ja lopputuotteet ovat eräin poikkeuksin kokonaisuudessaan sisällytetty GSP-kohtelun piiriin. Nuo poikkeukset ovat kuitenkin erittäin merkityksellisiä, sillä juuri ne indikoivat, minkä luonteista teollistumisprosessia edunantajamaat pitävät suotavimpana kehitysmaissa. Tullietuuksien myöntäminenhan jo sinällään tukee vientisuuntautuvaa teollistamisstrategiaa. Ehkä keskeisempää teollistumiskehityksen luonteen kannalta on kuitenkin se, minkä tyyppistä teollisuutta rakennetaan. Tässä suhteessa on olennaista mille ja minkälaisille tuotteille tullietuuksia on eri maissa myönnetty.

Tullipreferenssien merkityksen arviointi edunsaajamaiden kannalta tulee kytkeä siihen syvälliseen muutosprosessiin, joka on tapahtumassa kansainvälisessä työjaossa. Kehitysmaat ovat yhä suuremmassa määrin osallistumassa kansainväliseen vaihdantaan nimenomaan teollisuustuotteiden tarjoajina. Kun maailman-kaupan kehityksessä toisen maailmansodan jälkeen aina 1960-luvun lopulle asti kehitysmaiden osuus oli tasaisesti laskenut, niin 1970-luvulla tapahtui dramaattinen käänne. Vuonna 1970 kehitysmaiden osuus maailmankaupasta oli enää 18 %, mutta vuosikymmen myöhemmin vastaava luku oli kivunnut jo yli 25 %. Tämä poikkeuksellisen voimakas kasvu selittyy öljyn lisäksi kehitysmaateollisuushyödykkeiden viennillä. Kehitysmaiden viennin rakenne onkin nopeasti ollut monipuolistumassa. Teollisuustuotteiden osuus on noussut vuoden 1960 9 %:sta 19 %:iin vuonna 1976. Tämän muutoksen merkittävyys on vieläkin selvempi, jos polttoaineet jätetään vertailussa huomiotta, jolloin teollisuushyödykkeiden osuus kehitysmaiden kokonaisviennistä on vastaavana aikana noussut 13 %:sta peräti 41 %:iin.¹

1 D.B. Keesing, World Trade and Output of Manufactures: Structural Trends and Developing countries' exports, Development Economics Department, World Bank, Washington 1978.

Teollistumiskehitys on kuitenkin ollut erittäin keskittynyttä. Sen lisäksi, että vain harvat maat ovat päässeet siitä osalliseksi, on kyse ollut vain muutamien, tietyn-tyyppisten teollisuushyödykkeiden vientituotannosta. UNCTAD:n selvityksen mukaan vuosina 1970-76 kehitysmaista viedyistä 422 teollisuustuotteesta 10 merkittävintä kattoi peräti 44 % ja 50 tuotetta 79 % teollisuustuotteiden viennin kokonaiskasvusta. Nämä tuotteet olivat joko vähäistä ammattitaitoa vaativia, työvoimavaltaisia tavaroita (kuten tekstiilit, vaatteet, eräät sähkökojeet ja komponentit sekä sekalaisia kevyitä teollisuustuotteita) tai standardisoituneita raaka-ainepohjaisia tuotteita (kuten kahvi- ja kaakaojalosteet, sahatavara ja nahkatuotteet).¹ Nimenomaan tällaisten teollisuustuotteiden osalta kehitysmaat ovat kyenneet voimakkaasti lisäämään markkinaosuuttaan. Vuosien 1970-78 välisenä aikana nousi kehitysmaiden osuus läntisten teollisuusmaiden nahkatuotteiden kokonaistuonnista 13 %:sta 23 %:iin, tekstiilituonnista 11.6 %:sta 14.3 %:iin, vaatteiden osalta 22.8 %:sta 35.6 %:iin ja elintarviketeollisuuden tuotteiden osalta 16.6 %:sta 21.1 %:iin, sekä sekalaisten kevyiden teollisuusvalmisteiden (lelut, urheiluvälineet, muovitavarat) osalta 10.4 %:sta 11.5 %:iin.² Vain näillä toimialoilla voidaan kehitysmailla sanoa olevan jonkinlainen jalansija läntisten teollisuusmaiden teollisuustuotteiden markkinoilla ja niillä myös kehitysmaatuonnin kasvu on ollut kaikkein dynaamisinta.

Teollisuusmaiden perinteisen tullipolitiikan mukaisesti on raaka- ja polttoaineet voitu pääsääntöisesti tuoda tulleitta. GSP-järjestelyjen tuli vuorostaan vapauttaa kehitysmaatuonti teollisuustulleista, jotta näin helpotettaisiin niiden teollistumiskehitystä. Näistä lähtökohdista olisi oletettavaa, että tullietuudet kohdistuisivat nimenomaan sellaisiin tuotteisiin, jotka ovat tyypillisimpiä teollistumisen alkuvaiheessa ja joissa kehitysmailla on kansainvälisen kaupan komparatiiviset edut puolellaan. Osa teollisuustuotteista on kuitenkin suljettu GSP-järjestelmien ulkopuolelle ns. poikkeuslistoille. Lähes poikkeuksetta nämä tuotteet ovat juuri niitä,

1 UNCTAD, Dynamic products in the exports of manufactured goods from developing countries to developed market-economy countries, 1970 to 1976, ST/MD/18, Geneva 1978.

2 UNCTAD, Review of recent trends and developments in trade in manufactures and semimanufactures, TD/B/C.2/203, Geneva 1980.

joita kehitysmaat ovat kaikkein kilpailukykyisimmin tuottaneet maailmanmarkkinoille.

Suomen GSP-järjestelmässä ovat poikkeuslistalla finanssitullituotteiden (henkilöautot, mootoripyörät ja moottoribensiini) lisäksi muutamat maatalouspohjaiset teollisuustuotteet, eräät muovituotteet, kumirenkaat, nahkat ja eräät nahkatteokset, kankaita, neulokset, vaatteita, jalkineet, keraamiset pöytäesineet, ruokailuvälineet, naulat, eräitä elektroniikkateollisuuden tuotteita ja komponentteja sekä leluja, urheiluvälineitä ja huvitteluesineitä. Toisin sanoen Suomen myöntämistä tullieduista eivät pääse nauttimaan juuri sellaiset teollisuustuotteet, jotka kehitysmaiden tähänastisessa teollistumiskehityksessä ovat olleet johtavimmissa asemassa. GSP-kohtelulla siis rohkaistaan etupäässä sellaisten tuotteiden tuontia, joita kehitysmaat eivät nykyisellään vie, kun taas valtaosa kilpailukykyisimmistä tuotteista on suljettu järjestelmän ulkopuolelle. Onkin ironisesti kysytty, onko GSP-järjestelmän perimmäisenä tavoitteena itseasiassa rohkaista kehitysmaita vähentämään niitä tuotannonaloja, joissa ne ovat menestyneet, tuottaakseen GSP-kohtelun suosimia tuotteita — kuten tietokoneita, suihkumoottoreita jne. — joissa ne mitä ilmeisimmin ovat vähemmän kilpailukykyisiä.¹

Suomen GSP-järjestelmän rajoittuneisuus ja poikkeuslistan laajuus saattaakin olla tarpeettoman voimakasta. Suomen kokonaiskauppavaihdossa on kehitysmaakaupan osuus hieman yli 10 %. Tästä on tullivapaata tuontia (lähinnä raaka-aineita) lähes 60 % ja GSP-kohteluun oikeutettua tuontia 5 %. (Taulukko 2, s. 17). Näin ollen kehitysmaatuonti, josta vielä kannetaan tullia muodostaa vajaan 4 % Suomen kokonaiskauppavaihdosta. Tästä noin 95 % on maatalouspohjaisia tuotteita, joten tullinalainen kehitysmaateollisuustuotteiden tuonti kattaa vain 0.2 % kokonaiskauppavaihdosta. Samanaikaisesti 1980-luvulle tultaessa on Suomen kauppa Euroopassa, tärkeimmällä kaupankäyntisuunnallaan miltei kokonaan tullitonta (EEC-, EFTA-, SNTL- ja KEVSOS-sopimukset). Tuntuukin uskottavalta, että Suomessa olisi edellytyksiä vähentää edelleen myös kehitysmaakaupan kaupanesteitä, semminkin kun maan teolliseen rakenteeseen kohdistuvat vaikeimmat sopeutumispaineet ovat seurausta muista teollisuusmaista tulevasta kilpailusta.

¹ Tracy Murray, mt. s. 59.

Tuotekohtainen tarkastelu osoittaa, että suuri osa GSP-etuuksista kohdistuu ei vain muutamille harvoille maille, vaan myös muutamille yksittäisille tavaroille. Kymmenen tärkeintä tuotetta kattavat yli 60 % Suomen koko GSP-tuonnista (ks. taulukko 5). Maataloustuotteiden (banaanit, raakatupakka, säilötty ananas) lisäksi tärkeimpiä GSP-edun saaneita teollisuustavaroita olivat eräät tekstiilituotteet (puuvillakankaat, nukka- ja hetulakankaat sekä tekokuitulanka) ja eräät metallituotteet (alumiinilevy, teräsputket sekä muotorauta ja -teräs). Tyypillisesti nämä kaikki tuotteet ovat joko puolivalmisteita tai alhaisen jalostusasteen tavaroita ilmentäen vallitsevaa kansainvälistä työnjakoa. Lisäksi vielä kunkin edunsaajan kohdalla GSP-etuudet ovat kohdistuneet vain muutamaa harvaan tuotteeseen näin itseasiassa vahvistaen yksipuolista tuotantorakennetta (ks. taulukko 6).

Tärkeimpienkin edunsaajien kohdalla GSP-etujen keskittyminen vain yhteen-kahteen tuontihyödykkeeseen on yllättävän suurta. Vähemmän tuovien maiden kohdalla on ymmärrettävämpää tuotevalikoiman rajoittuneisuus. Vain pidemmälle teollistuneiden Romanian ja Jugoslavian GSP-tuonnin rakenteen voi sanoa olevan jossain määrin monipuolista. Alunperin tullipreferenssijärjestelmä luotiin edistämään kehitysmaiden teollistumista ja tuotantorakenteen monipuolistumista. Kuitenkin taulukko 6 osoittaa, että tärkeimpien edunsaajamaiden kohdalla GSP-etuudet ovat kohdistuneet vain muutamaan tuotteeseen, jotka vielä ovat joko elintarvikkeita, maatalouspohjaisia raaka-aineita tai alhaisen jalostusasteen omaavia teollisuusvalmisteita. Suomen GSP-järjestelmän kokonaisvaikutus onkin ollut sangen vähäinen, jos ylipäätään minkäänlainen, edunsaajien teollistumisen ja tuotantorakenteen monipuolistumisen kannalta.¹

1 Vastaaviin johtopäätöksiin Suomen GSP-järjestelmän merkityksestä tulevat Pekka Luoma, Imports to Finland from Developing Countries 1970-75, PRODEC, Research Paper no 5, Helsinki School of Economics, Helsinki 1977; Raimo Väyrynen, Suomen ja kehitysmaiden taloudelliset suhteet, teoksessa Helena Tuomi (toim.) Suomi ja Kolmas maailma, Gummerus, Jyväskylä 1976 sekä Tiina Rosberg, Finlands Ekonomiska Relationer till Utvecklingsländerna, Rauhaan tutkien no 2-3/1978.

Taulukko 5

Tärkeimmät GSP-kohtelun saaneet tuotteet vuonna 1979

	GSP-kohtelun saanut tuonti (mmk)	Tuotteen osuus koko GSP-tuonnista (%)	GSP-maiden osuus koko tuonnista (%)	GSP-kohtelun käyttöaste
Banaani	40.6	15.2	100.0	95
Costa Rica	17.2			98
Honduras	7.0			89
Raakatupakka	26.8	10.0	29.1	70
Brasilia	9.9			73
Turkki	3.6			51
Säilötty ananas	14.5	5.4	90.7	98
Filippiinit	11.6			98
Puuvillakankaat	23.0	8.6	57.4	97
Etelä-Korea	19.6			100
Nukka- ja hetulakankaat	21.0	7.9	13.6	94
Kolumbia	7.5			95
Jugoslavia	4.4			95
Tekokuitulanka	11.3	4.2	23.1	98
Romania	5.8			100
Etelä-Korea	5.0			100
Alumiinilevy	10.1	3.8	7.6	97
Jugoslavia	6.8			96
Romania	3.3			100
Raskaat öljyvalmisteet	6.2	2.3	..	100
Romania	6.2			100
Solmitut matot	5.7	2.1	92.6	78
Pakistan	2.3			91
Hitsatut rautaputket	5.1	1.9	..	92
Romania	4.7			92
Yhteensä 10 tärkeintä tuotetta	164.3	61.5	..	90

Lähde: Tullihallitus, Kehitysmaille myönnettävän tullietukohtelun saanut tuonti vuonna 1979, Helsinki 1980.

Taulukko 6

Tärkeimpien edunsaajamaiden GSP-tuonnin tuotekohtainen keskittyminen vuonna 1979

	GSP-kohtelun saanut tuonti (mmk)	tärkein tuontihyödyke	tärkeimmän hyödykkeen osuus GSP- tuonnista (%)
Etelä-Korea	43.9	puuvillakankaat	45
Romania	31.2	raskasöljyvalmist., tekokuitulanka	39
Jugoslavia	30.1	alumiinilevy, pesukoneet	40
Costa Rica	17.2	banaani	100
Thaimaa	16.5	kukat, tonnikalasäilyke	39
Filippiinit	16.3	säilötty ananas	71
Brasília	16.2	raakatupakka	61
Kolumbia	13.5	nukkakankaat, banaani	97
Israel	11.0	paprika, sitruuna	58
Honduras	7.2	banaani	97
Ecuador	6.5	banaani	100
Bulgaria	6.3	persikka, raakatupakka	92
Turkki	6.3	raakatupakka	57
Afganistan	5.8	kuivatut viinirypäleet	81
Panama	4.2	banaani	100
Pakistan	3.1	solmitut matot	74
Marokko	1.7	sardiinisäilyke	82
Malawi	1.5	raakatupakka	100

Lähde: Tullihallitus, Ulkomaankauppa, Kehitysmaille myönnettävän tullietukohdellun saanut tuonti vuonna 1979, Helsinki 1980.

Monesti vielä saman tuotantoketjun korkeampijalosteinen tuote on suljettu GSP-kohtelun ulkopuolelle. Kumi- ja muoviraaka-aineet saadaan Suomeen tuoda tul-leitta, mutta kumirenkaat ja muoviteokset ovat GSP-järjestelmän negatiivilistalla. Vastaavasti tekokuitulanka ja puuvillakankaat ovat merkittävimpiä GSP-edun saaneita teollisuustuotteita, mutta tekokuitukankaat sekä neulokset ja erilaiset vaatteet ovat suljetut poikkeuslistalle. Maataloustuotteista esimerkiksi raaka-tupakka ja jalostamaton kaakao on hyväksytty GSP-kohtelun piiriin, mutta niiden jalosteet savukkeet ja suklaa sen sijaan eivät.

Sillä, että tullimaksut kohoavat asteittain jalostusasteen kohoamisen myötä — eli ns. tariffieskalaatiolla — pyritään suojaamaan kotimaista tuotantoa ja ikäänkuin "rangaistaan" ulkomaista jalostusta. GATT:ssa tehdyn tilastoselvi-

tyksen mukaan Suomessa teollisuustuotannon tullisuoja on kaikkein voimakkainta läntisten teollisuusmaiden joukossa.¹ Sen lisäksi, että keskimääräinen MFN-tullitaso on Suomessa länsimaiden korkein (13.2 %), on myös tariffieskalaatio kaikkein jyrkintä (ks. taulukko 7). Kun teollisuusraaka-aineiden keskimääräinen MFN-tulli on Suomessa 0.8 % — eli Ruotsia lukuunottamatta länsimaiden alhaisin — niin puolijalosteista kannetaan keskimäärin 13.0 %:n tullia ja teollisuuden lopputuotteista 14.3 %:n tullia, jotka molemmat ovat korkeimmat keskimääräisluvut länsimaissa. Tämä tullisuojan korkeus ilmentää osaltaan Suomen kansantalouden rakenteellista reuna- ja valtioasemaa kansainvälisessä työnjaossa, jolloin maan tuotantorakenne on suhteellisesti haavoittuvaisempi kansainvälisille kilpailupaineille, mitä sitten mm. tullipolitiikalla on pyritty suojaamaan.²

Nimellistullien pohjalta ei kuitenkaan voida kuin osittain kuvata kotimaisen tuotannon tullisuoja. Tuottajan kannalta on nimellistullia olennaisempaa tariffieskalaation seurauksena muodostuva ns. efektiivinen tulli, eli jalostusarvon lisäykseen kohdistuva tulli.³ Erityisesti perinteisesti raaka-aineita tuottavien kehitysmaiden kohdalla efektiivinen tullisuoja muodostaa usein merkittävän esteen vientiin suuntautuvan tuotannon jalostusasteen kohottamispyrkimyksille.

- 1 Tässä vertailussa on kyse nimellistullin tasosta, eikä todellisesta tullisuojusta. Todellinen tullinkanto Suomessa on vain parin prosentin luokkaa kokonaistuonnista selittyen laajoista vapaakauppajärjestelyistä Euroopassa. Suomen poikkeuksellisen korkeat MFN-tullit suuntautuvat siis Euroopan ulkopuolisia alueita vastaan. Tällöin on kyse lähinnä Yhdysvalloista ja Japanista, mutta myös kehitysmaista tulevasta tuonnista.
- 2 Suomen nimellisen tullisuojan voimakkuutta ja jatkuvuutta osoittaa ns. Tokion kierroksen monenkeskisten tullinalennusneuvottelujen lopputulos, jonka mukaisesti eri GATT-maiden teollisuustulleja alennetaan vuoteen 1988 mennessä keskimäärin 39 %:lla. Suomi kuitenkin sitoutui vain 14 % keskimääräisiin teollisuustuotteiden tullinalennuksiin, eli selvästi alhaisimpaan länsimaiden joukossa. Kaiken lisäksi Suomi alentaa voimakkaimmin raaka-aineiden tullia, mikä voimistaa jalostavan tuotannon efektiivistä tullisuoja. GATT, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations II, Supplementary Report, Geneva 1980, taulukko 2 s. 33.
- 3 Efektiivisen tullin käsitettä selventää esimerkki Suomesta, jossa raakapuuvillan tuonti tapahtuu tullitta, puuvillalangasta kannetaan 8.6 %:n keskimääräinen tulli, puuvillakankaasta 29.7 %:n tulli ja vaatteista 41.0 %:n tulli. Raakapuuvillan kilohinta on 7 markkaa, lankakilo maksaa 17 markkaa, puuvillakankaan keskimääräinen hinta on 25 mk/kg ja vaatteiden 73 mk/kg. Puuvillalangasta kannetaan siis tullia keskimäärin 1.5 mk/kg. Tuottajan kannalta tulli kuitenkin kohdistuu vain jalostusarvon lisäykseen, mikä tapahtuu valmistettaessa

Taulukko 7

Teollisuustuotteiden keskimääräiset MFN-tullit länsimaissa v. 1977

	Kaikki teollisuustuotteet*	Raaka-aineet*	Puolijalosteet	Teollisuuden lopputuotteet
Suomi	13.2	0.8	13.0	14.3
Yhdysvallat	11.2	3.3	10.1	13.0
Japani	10.2	2.5	9.7	11.5
EEC	9.1	1.9	8.9	10.0
Itävalta	11.7	2.6	10.3	13.4
Norja	8.5	1.3	6.7	10.0
Ruotsi	6.0	0.5	6.0	6.6
Sveitsi	3.7	1.8	3.6	4.0

* lukuunottamatta öljytuotteita

Lähde: GATT, Committee on Trade and Development, Com. TD/W/315, July 1980.

jatk. ed. sivulta:

puuvillasta lankaa, sillä puuvillaraaka-aine voitaisiin tuoda tullitta. Jalostusarvon lisäys on 17 mk—7 mk = 10 mk. Tästä 1.5 mk muodostaa 15 %. Toisin sanoen puuvillalangan nimellinen tulli on 8.6 %, mutta efektiivinen tulli 15 %. Vastaavalla tavalla laskettuna puuvillakankaan efektiivinen tulli jalostettaessa kankaat langoista on 75 % ja valmistettaessa kankaista vaatteita on efektiivinen tulli 47 %.

Nimellistullin sijaan nimenomaan efektiivinen tulli on tuottajan kannalta ratkaisevin pohdittaessa jalostusasteen kohottamista ja vientimarkkinoinnin laajentamista. Kärjekkäämpänä esimerkkinä on Länsi-Afrikasta EEC-maihin tapahtuva kookospähkinätuotteiden tuonti. Kookospähkinät voidaan tuoda tullitta, mutta kookospähkinäöljystä (jalostusarvon lisäys 5 %) kannetaan 10 %:n tulli. Esimerkiksi, jos 100 kg kookospähkinöitä maksaa 100 \$, niin niistä valmistettu kookospähkinäöljy maksaa 105 \$. Edellisestä ei kanneta tullia, mutta jälkimmäisestä tullimaksu on 10.5 \$ jalostusarvon lisäyksen ollessa vain 5 \$. Efektiivinen tulli tulee siten olemaan 210 %. Toisin sanoen länsiafrikkalaisen tuottajan ei kannata jalostaa kookospähkinöitä öljyksi myydessään niitä EEC:n markkinoille.

Vrt. efektiivisen tullisuojan merkityksestä teollisuusmaiden kauppapolitiikassa, Pekka Korpinen, Tullinalennusten vaikutuksista, Taloudellisia selvityksiä 1968, Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja, Sarja A:31.

Kun GSP-järjestelyillä on esimerkiksi Suomessa alennettu tulleja toisaalta sellaisten teollisuustuotteiden kohdalla, joita kehitysmaat eivät ylipäättään vie ja toisaalta niiden vientituotteista nimenomaan puolijalosteiden kohdalla, on tämä itseasiassa jyrkentänyt kehitysmaiden valmistavaravientiin kohdistuvaa efektiivistä tullia.¹ GSP-järjestelyjen seurauksena on kehitysmailla tullut suhteellisesti edullisemmaksi viedä tuotteensa puolivalmisteina kuin jalostettuina lopputuotteina. Toisin sanoen kehitysmailla on tullut suhteellisesti vaikeammaksi kohottaa tuotteidensa jalostusastetta puolivalmisteista sellaisiksi lopputuotteiksi, joita niillä olisi tuotannolliset edellytykset valmistaa, mutta jotka GSP-järjestelyissä on suljettu poikkeuslistalle. Näin perinteinen kansainvälinen työnjako muuntuu edelleen teollisuusmaiden etujen mukaisesti vahvistaen sen epäsymmetrisiä rakennepiirteitä.

3.4. GSP-etujen merkityksen yleinen väheneminen

Nykymuodossaan tullipreferenssijärjestelmä on siis melko heikosti kyennyt vastaamaan sille asetettuihin taloudellisiin odotuksiin. Tämän lisäksi eräät uudet kansainvälisen talouden kehityspiirteet ja kauppapoliittiset sopimusjärjestelyt ovat syömässä sen vähäisenkin käytännön merkityksen, mikä GSP-järjestelyillä saattaisi olla. Ennen kaikkea on kyse toisaalta GSP-preferenssimarginaalien kaivautumisesta yleisten tullinalennusten ja rajattujen vapaakauppa-alueiden muodostumisen seurauksena ja toisaalta maailman talouden uusprotektionistisista piirteistä, mikä usein mitätöi tullietukohTELUSTA mahdollisesti saatavissa olevan hyödyn.

Jo määritelmän mukaisesti preferenssikohtelu antaa etusijan ja suosii tiettyä toimijaa suhteessa muihin. Preferenssikohtelu rakentuu siis sen varaan, että on olemassa ei-preferoitu osapuoli. Sitä suurempi on preferenssin merkitys, mitä laajempi alue on jätetty erityissuosituimmuuden ulkopuolelle ja kuta sy-

¹ Esimerkiksi Suomeen tuotavien puuvillakankaista valmistettujen vaatteiden efektiivinen tulli on 47 %, (ks. alaviite 3 sivu 37). Kun GSP-järjestelyillä voidaan puuvillakankaat tuoda tulleitta, on sen seurauksena kankaista jalostettujen vaatteiden efektiivinen tulli noussut 63 %:iin, mikä muodostaa jo huomattavan esteen jalostusasteen kohottamispyrkimyksille. Toisin sanoen näin aiempaa jyrkemmin rangaistaan kehitysmaiden pyrkimystä kohottaa teva-sektorinsa jalostusastetta lopputuotteiden suuntaan.

vemmästä etuudesta on kysymys. Ja päinvastoin, preferenssikohtelulla ei ole edunsaajalle mitään merkitystä, jollei ole kilpailijaa, joka on jäänyt sen ulkopuolelle ja johon siten kohdistuu suuremmat kaupanesteet. Näin ollen GSP-järjestelmän merkitys vähenee samassa suhteessa, kun edunantajamaat vapauttavat kauppaansa, joko keskinäisten preferenssijärjestelyjen tai yleisten tullinalennusten muodossa. Suomen kohdalla on edellisestä kysymys Euroopan maiden kanssa tehtyjen vapaakauppasopimusten osalta ja jälkimmäisestä osallistuttaessa ns. Tokion kierroksen yhteydessä sovittuihin yleisiin tullinalennuksiin.

Integraatiokehitys Länsi-Euroopassa on heikentänyt kehitysmaatuonnin yleisiä kilpailuasemia. Esimerkiksi Suomen liittyminen EFTA:n jäseneksi 1960-luvun alussa merkitsi EFTA-maista ja Neuvostoliitosta tulevan tuonnin vapauttamista tulleista. Tämä heijastui mm. siinä, että valtion vuosittaisissa tullituloissa kehitysmaatuonnista kannettujen tullien osuus kasvoi epäsuhtaisesti.¹ GSP-järjestelmän perustaminen on osin kompensoinut tätä epäsuhtaa. Kuitenkin 1970-luvulla voimaan tulleet vapaakauppajärjestelyt EEC:n ja Itä-Euroopan pienten sosialististen maiden (KEVSOS-sopimukset) kanssa ovat edelleen vähentäneet kehitysmaille myönnettyjen tullietuuksien suhteellista merkitystä. GSP-järjestelmän piiriin valittujen tuotteiden osalta kehitysmaat ovat siis menettäneet preferenssikohtelun Suomen markkinoilla Euroopasta tulevaan tuontiin nähden. GSP:n ulkopuolisten tuotteiden osalta niiden kilpailuasemat ovat taas heikenneet, koska Suomen vapaakauppajärjestelyt ovat tuotekatteeltaan olleet GSP-järjestelmää huomattavasti liberaalimpia. Loppujen lopuksi Suomen GSP-kohtelullaan kehitysmaille antama preferenssietu rajoittuukin vain Pohjois-Amerikasta, Japanista, Australiasta ja Uudesta Seelannista sekä Etelä-Afrikasta tulevaan tuontikilpailuun — ts. noin 10 %:iin Suomen kokonaistuonnista.

Tämäkin vähäinen preferenssietu on supistumassa sitä mukaa kun Suomi asteittain soveltaa GATT:n monenvälisissä kauppaneuvotteluissa sovittuja yleisiä tullinalennuksia. Näissä ns. Tokion kierroksen tullineuvotteluissa (1973-79) sovittiin tullitasojen yleisestä alentamisesta keskimäärin noin kolmasosalla ajoittuen tasasuu-

1 Pekka Luoma, mt. s. 158.

ruisina 8 vuoden jaksolle alkaen vuodesta 1980. Alunperin neuvottelukierroksen alkaessa oli sovittu kehitysmaiden erityisintressien huomioonottamisesta. Tämä koski erityisesti GSP-järjestelyjen antamien etuisuuksien säilyttämistä. Tokion kierroksen lopputulos osoittautui kuitenkin päinvastaiseksi, sillä yleiset tullinalennukset tulevat kaventamaan GSP:llä myönnettyä preferenssimarginaalia.

Ne tuotteet, jotka ovat olleet GSP-kohtelun piirissä, tulevat myös keskimääräistä laajemmin yleisen MFN-tullien alennuksen kohteeksi. On laskettu, että ennen Tokion kierrosta vallinnut GSP-tuotteiden painoitettu keskimääräinen preferenssimarginaali kehitysmaiden eduksi oli 9.2 %, mutta Tokion kierroksen tulosten jälkeen se laskisi 6.7 %:iin. Toisin sanoen GSP-kohtelun antama preferenssimarginaali supistui 27 %:lla.¹

1 UNCTAD, Assessment of the results of the multilateral trade negotiations, TD/B/778, Feb. 1980, s. 11.

Myös GATT:n laskelmien mukaan Tokion kierroksen yleisten tullinalennusten soveltaminen tulee vähentämään GSP-preferenssimarginaalia teollisuustuotteiden osalta. Maataloustuotteiden kohdalla preferenssimarginaali kuitenkin paranee, johtuen eräiden trooppisten hedelmien kohdalla tehdyistä erityis-myönnytyksistä. Teollisuusmaat olivat alun alkaen haluttomia parantamaan tai ylipäättään ylläpitämään GSP-preferenssimarginaalia Tokion kierroksen neuvottelujen yhteydessä. Myöskään kehitysmaaryhmässä ei vallinnut täyttä yhteisymmärrystä siitä, olisiko painotettava GSP-etuja yleisten tullinalennusten kustannuksella. Eräät kehitysmaat korostivat sitä, että GSP-edunsaajat eivät aina nauti preferenssieduista suhteessa teollisuusmaihin johtuen teollisuusmaiden välisistä sisäisistä vapaakauppajärjestelyistä, joissa tapauksissa yleiset tullinalennukset parantavat kehitysmaiden suhteellista kilpailuasemaa. Nopeasti teollistuneet kehitysmaat (ns. NIC-maat) olivat lisäksi johdonmukaisesti valmiimpia monenkeskisesti sovittuihin ja pysyviin yleisiin tullinalennuksiin, vaikka tämä vähentäisi GSP-preferenssimarginaalia, sillä ensi vaiheessa nimenomaan ne saattaisivat joutua syrjäytyiksi GSP-edunsaajien joukosta teollisuusmaiden tarkistaessa yksipuolisesti tekemiään myönnytyksiä. Mm. Yhdysvallat on lähitulevaisuudessa poistamassa eräät ns. NIC-maista GSP-kohtelunsa piiristä. GATT, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Geneva, April 1979, s. 120-125 ja 165, sekä GATT, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations II, Supplementary Report, Geneva 1980, s. 36-41.

Pääosa taas niistä tuotteista, jotka eri GSP-järjestelmissä ovat poikkeuslistoilla ja siten erityisesti kehitysmaiden intresseissä, jäivät Tokion kierroksen yhteydessä joko kokonaan tullinalennusten ulkopuolelle tai hyötyivät niistä keskimääräistä vähemmän. Näin ollen yleisen tullinalennuksen antama hyöty jäi pienemmäksi kuin mitä kehitysmaat menettivät preferenssimarginaalin vähenemisestä. UNCTAD:n laskelmien mukaan GSP-kohtelun tarjoama potentiaalinen kehitysmaatuonnin laajentuminen (kaupan luomisen ja siirtymisen seurauksena) olisi noin 4.5 miljardia dollaria, mutta Tokion kierroksen yleisten tullinalennusten jälkeen tämä supistuisi 36 %:lla 2.9 miljardiin dollariin, eli preferenssimarginaalien vähenemisen seurauksena menetystä olisi noin 1.7 miljardia dollaria. Tähän laskelmaan on luonnollisesti liitettävä kehitysmaalle MFN-tullien yleisestä alentamisesta kaupan luomisen kautta koituva hyöty, minkä on arvioitu olevan 0.6 miljardia dollaria. Näin ollen nettomenetys GSP-kohtelun potentiaalisesti mahdollistamassa kehitysmaiden kaupanlaajentumisessa olisi Tokion kierroksen neuvottelutulosten seurauksena hieman yli miljardi dollaria.¹ Lopputulos on ymmärrettävä, sillä johtavat teollisuusmaat eivät loppujen lopuksi olleet kiinnostuneita turvaamaan Tokion kierroksen neuvottelujen yhteydessä kehitysmaiden GSP-etuuksien säilymistä. Kehitysmaat olisivat halunneet GATT:n puitteissa monenkeskisesti neuvotella GSP-järjestelmän kehittämisestä, mutta teollisuusmaiden lähtökohtana

¹ UNCTAD (Feb. 1980) mt. s. 12 ja UNCTAD, Implications of the Tokyo Round tariff reductions for the trade of developing countries, TD/B/778, Add 1, Feb. 1980 s. 27.

Bela Balassa kritisoi UNCTAD:n tutkimuksen metodologiaa ja päätyy laskelmissaan vastakkaiseen lopputulokseen: Tokion kierroksen yleisten tullinalennusten tuottama etu kehitysmaalle tulee suuremmaksi kuin mitä GSP-preferenssimarginaalin menetyksestä koituva haitta. Bela Balassa, The Tokyo Round and the Developing Countries, Journal of World Trade Law, vol. 14, no. 2, March-April 1980.

Eräät muut kirjoittajat (Jaleel Ahmad ja Sidney Colt) pyrkivät osoittamaan GSP-järjestelyjen ja yleisten tullinalennusten toisiaan täydentävää luonnetta vastakkaisuuden sijasta. Coltin mukaan tavoitteeksi on asetettava kaupan yleinen vapauttaminen ja tässä suhteessa GSP-järjestelyt ovat eräänä väliaskeleena edetäessä asteittain kohti yleistä tullien alentamista. Tällöin GSP-preferenssimarginaalin säilyttäminen ei voi olla mikään itsetarkoitus. Ahmad vuorostaan korostaa GSP-etuuksien merkitystä vahvistamassa kehitysmaiden asemia maailman teollisuustuotteiden markkinoilla ja siten syntyviä edellytyksiä kaupan yleiselle vapauttamiselle. Jaleel Ahmad, Tokyo Rounds of Trade Negotiations and the General System of Preferences, The Economic Journal no. 88, June 1978 sekä Sidney Colt, Developing Countries in the GATT System, Thames Essay no. 13, Trade Policy Research Centre, London 1978.

oli, että kyse on itsenäisesti annetuista, yksipuolisista myönnytyksistä, eivätkä ne siten voi olla monenkeskisten neuvottelujen kohteena.

Kehitysmaat ovat siis olleet tyytymättömiä Tokion kierroksen neuvottelutuloksiin. Ne ovatkin esittäneet GATT:n puitteissa jatkoneuvotteluja tullinalennusaikataulun nopeuttamisesta itsensä kohdalla, trooppisten tuotteiden vientimarkkinoinnin edelleen parantamisesta¹, määrällisten rajoitusten ja tariffin ulkopuolisten esteiden vähentämisestä sekä huomion kiinnittämisestä tariffieskalaatio-problematiikkaan.

Sitä mukaa kun GSP-järjestelyjen ohella yleiset tullinalennukset tulevat voimaan, ovat erilaiset tullitariffin ulkopuoliset esteet (non-tariff barriers) tulleet suhteellisesti merkittävimmäksi kehitysmaiden vientikauppaa vaikeuttaviksi tekijöiksi. Kansainvälisessä kaupassa on tullien sijaan ryhdytty enenevässä määrin käyttämään erilaisia määrällisiä rajoituksia (kiintiöt, tuonnin lisensointi, vapaaehtoiset tuonninrajoitussopimukset), teknisiä standardeja sekä terveyteen, hygieniaan ja pakkaukseen liittyviä määräyksiä, joilla pyritään rajoittamaan epätoivottavaa tuontia. GATT:n laskelmien mukaan tällaisia tullien ulkopuolisia kaupan esteitä olisi eri maissa sovellettuina yli 800.² Erityisesti kehitysmaista tuleva tuonti on tyypillisesti erittäin haavoittuvaa tämän kaltaisten rajoitusten suhteen. Näihin puolestaan ei GSP-järjestelmällä nykymuodossaan — tullisidonnaisena preferenssikohteluna — voida puuttua.³

1 Tokion kierroksen neuvottelujen yhteydessä oli sovittu eräiden trooppisten tuotteiden sisällyttämisestä GSP-järjestelmiin. Vuonna 1977 Suomen ohella Australia, EEC, Kanada, Norja, Ruotsi, Sveitsi ja Uusi Seelanti tarkistivat näiden tuotteiden osalta GSP-järjestelmiään.

2 Overseas Development Institute, The Tokyo Round and the Developing Countries, Briefing Paper, London, Sept. 1977.

3 Suomessa vuonna 1978 toteutettu tuonnintasauseron poisto GSP:n piiriin kuuluvilta maataloustuotteilta oli tämän suuntainen askel, jolloin ylitettiin puhtaasti tullijärjestelmän puitteissa tehtävät myönnytykset.

Eräiksi tyypillisimmiksi tiettyihin kehitysmaiin kohdistuviksi tuonninrajoitus-toimiksi ovat tulleet ns. vapaaehtoiset vienninrajoitus sopimukset (Voluntary Export Restraints), joita on sovellettu erityisesti tekstiili- ja vaatesektorilla kansainväliseen monikuitusopimukseen liittyen. Näiden sopimusten "vapaaehtoisuudella" ja kahdenkeskisyydellä pyritään kiertämään GATT:n yleissopimuksen vastaavanlaisissa markkinahäiriötilanteissa sovellettavien turvalausekkeiden edellyttämää monenkeskistä valvontaa, diskriminoimatonta kohdentamista ja kompensatiota.¹ Suomessakin näitä tekstiili- ja vaatetuontia rajoittavia vapaaehtoisia sopimuksia on tehty kahdeksan kehitysmaan kanssa.²

Kehitysmaiden viennin laajentamisen kannalta erilaiset teollisuusmaissa sovellettavat tariffin ulkopuoliset rajoitteet ovat itseasiassa muodostumassa tulleja merkittävämmiksi kaupanesteiksi. Niinpä kehitysmaat ovat esittäneet, että GSP-kohtelua tulisi täydentää ei-tariffiäristen myönnytysten osalta. Tästä käytiin keskustelua Tokion kierroksen yhteydessä, mutta ainoaksi ratkaisuksi jäi, että GATT:n puitteissa on monenkeskisesti mahdollisuus neuvotella kehitysmaalle tehtävistä myönnytyksistä. Teollisuusmaat eivät siten voi tehdä itsenäisiä, yksipuolisia järjestelyjä kehitysmaiden kanssa preferoidun kohtelun sallimiseksi tullien ulkopuolisten kau-

1 Jotta vapaaehtoiset vienninrajoitus sopimukset saataisiin GATT:n sopimusjärjestelmän piiriin, teollisuusmaat ovat ehdottaneet mahdollisuutta GATT:n XIX:n artiklan eli markkinahäiriötilanteissa sovellettavan turvalausekkeen käyttämistä myös selektiivisesti markkinahäiriön aiheuttaneeseen maahan kohdistuvana. Kehitysmaat ovat olleet jyrkästi tätä ehdotusta vastaan. Valikoivuus kohdistuisi helposti nimenomaan kehitysmaiin, eli sellaisiin toimijoihin, jotka taloudellisilta edellytyksiltään eivät ole kykeneviä vastatoimiin. Lisäksi nykymuodossaan kahdenkeskiset vienninrajoitus sopimukset antavat kehitysmaalle tietyn yksilöllisen neuvottelumahdollisuuden. Ks. Brian Hindley, Voluntary Export Restraints and the GATT's Main Escape Clause, The World Economy, vol. 3, no. 3, Nov. 1980.

2 Suomi teki ensimmäisen vapaaehtoisen vienninrajoitus sopimuksen vuonna 1976 Hong Kongin kanssa. Myöhemmin on vastaavanlaiset sopimukset tehty vuonna 1978 Macaon, Intian ja Singaporen kanssa, vuonna 1979 Thaimaan ja Malesian kanssa, vuonna 1980 Etelä-Korean kanssa sekä vuonna 1981 Romanian kanssa.

panesteiden osalta, kuten ne voivat tehdä tullien suhteen GSP-järjestelmän puitteissa.

Vaikka käytännön tasolla Tokion kierroksen neuvottelutulos muodostui kehitysmaiden kannalta pettymykseksi, niin periaatatasolla tehtiin eräs merkittävä ratkaisu. GATT:n yleissopimukseen sisällytettiin määräys (ns. enabling clause), jolla annettiin pysyvä oikeus myöntää kehitysmaille kauppapreferenssejä, ts. GSP-järjestelmä vakinaistettiin GATT:n sopimuskehikossa. Kehitysmaiden erityisintressien huomioon ottaminen onkin GATT:ssa edennyt ikään kuin asteittain. 1960-luvulla tunnustettiin vastavuorottomuus kehitysmaille tullialennuksia koskevissa kauppasopimuksissa. 1970-luvun alussa luotu GSP-järjestelmä ja siihen sisältyvä erityissuosituimmuuskohtelu perustui GATT:n säännöistä kymmeneksi vuodeksi annettuun poikkeuslupa (ns. waiver). Vuonna 1979 päästiin lopulta sopimukseen pysyvästä ratkaisusta, jolla sovittiin kehitysmaiden erityiskohtelun mahdollistavasta lausekkeesta GATT:n yleissopimuksen kehitysmääsassa. Käytännössä tärkeimpänä seurauksena on, ettei GSP-järjestelmien jatkamiselle 1980-luvulla tarvitse enää hakea poikkeuslupaa GATT-sopimuspuolilta. Lisäksi GSP-etujen peruuttamistapauksissa tulee edunantajan asianmukaisesti tiedottaa kaikkia edunsaajia ja tarvittaessa käydä niiden kanssa konsultaatioita esille nousevista ongelmista. Tällä määräyksellä halutaan vahvistaa GSP-järjestelyjen jatkuvuutta ja mahdollistaa edunsaajien aloitteellisuus tekemättä järjestelmästä kuitenkaan sitovaa. Kehitysmaiden erityiskohtelun sallivaan lausekkeeseen sisältyy myös mahdollisuus vähiten kehittyneiden maiden muita suotuisampaan kohteluun sekä mahdollisuus kehitysmaiden keskinäiseen preferenssikohteluun, jolla ne voivat sopia keskenään tullien alennuksista ja ei-tarifääristen kaupanesteiden helpottamisesta.¹

1 GATT, Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries, Decision of 28 Nov. 1979.

3.5. Monikansallisten yritysten merkitys

Kehitysmaiden vientisuuntautunut teollistuminen viimeisen parinkymmenen vuoden aikana on pitkälle heijastanut teollisen tuotannon kansainvälistymistä ja monikansallisten yritysten operaatioiden laajentumista. On arvioitu, että jo vuonna 1973 monikansallisten yritysten liikevaihto ylitti arvoltaan maailmankaupan arvon ja että kolmannes kaikesta kansainvälisestä kaupasta olisi monikansallisten yritysten piirissä tapahtuvaa.¹ Pääosin yritykset operoivat toisissa teollisuusmaissa, mutta erityisesti tietyt kehitysmaat ovat tulleet kansainvälisten yhtiöiden investointien keskeisiksi kohdealueiksi. Kehitysmaissa kokonaistuotannon alhaisesta asteesta johtuen ulkomaisten yritysten suhteellinen merkitys kansantalouden kehityksen kannalta saattaa muodostua hyvinkin merkitykselliseksi.

Viimeaikaisena kehityspiirteenä on ollut se, että monikansallisten yritysten suosta kehitysmaainvestoinneista on yhä suurempi osa suuntautunut teollisuuteen. Jo vuonna 1974 tärkeimpien investojien Yhdysvaltain, Englannin, Länsi-Saksan ja Japanin yritysten kehitysmaainvestoinneista tehtiin maasta riippuen 39-60 % teollisuustuotantoon.² Kansainvälisten yritysten globaalissa investointistrategiasa kehitysmaihiin tehtävät teollisuusinvestoinnit ilmentävätkin uutta piirrettä. Ensimmäisessä sijassa on ollut kyse pureutumisesta tehokkaammin kehitysmaiden sisäisille markkinoille. Yhä merkittävämmäksi on kuitenkin tullut teollinen tuotantotoiminta, joka suuntautuu vientimarkkinoille ja kytkeytyy siten osaksi monikansallisen yrityksen kansainvälistä tuotantoprosessia. Tällöin on ensimmäisessä sijassa kyse kehitysmaiden halpojen työvoimareservien hyödyntämisestä. Tätä kehitystä on tukenut ns. vapaiden tuotantovyöhykkeiden perustaminen, joihin ulkomaisia investointeja houkuttellaan tulli- ja verohelpotuksin, valuuttakontrollin väljyydellä, valmiiksi rakenne-

1 Constantine Vaitsos, World industrial development and the transnational corporations, UNIDO, Industry and Development, no 3, 1979 sekä United Nations, Transnational Corporations in World Development: a Re-examination, E/C.10/38, March 1978. YK:n selvityksen mukaan noin puolet Yhdysvaltain viennistä 1970-luvun alussa oli monikansallisten yritysten sisäistä vaihdantaa, Ruotsissa vastaava luku oli 29 % (1975), Englannissa 30 % (1973) ja Kanadassa 59 % (1971).

2 UNIDO, Industry 2000, New Perspectives, ID/Conf. 4/3, August 1979, s. 162.

tulla perusinfrastruktuurilla ja "kurinalaisella", halvalla työvoimalla.¹

Vientisuuntautunut teollistaminen muodostaa helposti kansantalouden muusta kehityksestä erillisen vientienklaavin, jonka peruspanoksista, välituotteista, teknologiasta sekä teknisestä ja liikkeenjohdollisesta asiantuntemuksesta saatetaan suurin osa tuottaa ulkoa. Teolliset investoinnit on tehty rajoittuneille tuotantolohkoille, yleensä tekstiili- ja vaateteollisuuteen tai koneenrakennus- ja sähköteknisen teollisuuden komponenttien valmistukseen. Nämä muodostavat erään, yleensä yksinkertaisen ja työvoimavaltaisen tuotantovaiheen monikansallisen yrityksen globaalissa tuotantoketjussa. Ovathan keskimääräiset työvoimakustannukset kehitysmaissa vain noin 10-20 % vastaavista kuluista teollisuusmaissa. Työpäivät ja -viikot ovat pidemmät, vuorotyö yleisempää, nais- ja lapsityövoiman käyttö on tyypillistä ja useimmiten työntekijöiltä puuttuvat perustavat ammatilliset järjestäytymisoikeudet.² Kansainvälisten yhtiöiden investointistrategiassa kehitysmaat ovatkin yhä useammin tarjoamassa houkuttelevan vaihtoehdon sijoitusalueena teolliselle tuotannolle, jonka markkinat ovat kuitenkin edelleen teollisuusmaissa.

1 Ks. Folker Fröbel, Jürgen Heinrichs, Otto Kreye, The New International Division of Labour, Cambridge University Press, 1980. Heidän laskelmien mukaan vuonna 1971 vapaita tuotantovyöhykkeitä oli perustettu yhdeksään kehitysmaahan. 1970-luvulla niiden lukumäärä nousi erittäin nopeasti. Vuonna 1976 oli toiminnassa 79 vapaata tuotantovyöhykettä 39 kehitysmaassa ja 11 maassa sellainen oli perusteilla.

2 Ibid. ja G.K. Helleiner, Transnational enterprises, manufacturing exports and employment in the less developed countries, ILO, World Employment Conference, June 1975.

Useiden kehitysmaiden vientisuuntautuneessa teollistumisessa monikansallisten yritysten merkitys on huomattava. Esimerkiksi Singaporessa yli 50 % teollisuustuotteiden viennistä koostuu kansainvälisten yhtiöiden tytäryritysten tuotannosta. Brasiliassa vastaava luku on 45 %, Argentiinassa ja Kolumbiassa yli 30 % ja Meksikossa ja Filippiineillä 25 %.¹ Nämä maat ovat myös tyypillisesti tulleet eräiksi johtavista kehitysmaateollisuustuotteiden tuottajiksi maailmanmarkkinoilla. Monikansallisten yhtiöiden merkitys kehitysmaiden teollistumisessa on luonteeltaan vieläkin merkittävämpää kuin pelkästään suorien investointien ja vientikaupan osuuksista voi päätellä. Niiden johtava asema kansainvälisillä teknologiamarkkinoilla, patenttien, tavaramerkkien, teknisen asiantuntemuksen ja pääomahyödykkeiden muodossa tapahtuva teknologian myynti sekä markkinointiverkostojen kontrolli tarjoavat usein suoria investointejakin merkittävämmän tuotannon kansainvälisen vaikuttamisen ja valvonnan välineen.

Yleisen tullipreferenssijärjestelmän perustaminen on osaltaan luonut puitteita monikansallisten yritysten globaalille investointipolitiikalle, tytäryhtiöiden perustamiselle ja alihankintojen suuntaamiselle kehitysmaihin. Preferenssikohtelulla on kansainvälisen yrityksen kannalta luotu yhtenäinen tuotantoalue helpottamalla kehitysmaihin tehtävien teollisuusinvestointien vientimarkkinointia teollisuusmaissa. Monikansalliset yhtiöt ovatkin tukeneet kehitysmaakaupan vapauttamista ja GSP-järjestelmien kehittämistä. Niiden pitkälle kehittyneet markkinointiverkostot ja hallinnollinen kyvykkyys mahdollistavat usein monimutkaistenkin GSP-järjestelyjen te-

1 Helleiner, mt. taulukko 3. YK:n tutkimuksen mukaan monikansalliset yritykset ovat hyvin merkittävässä asemassa useiden kehitysmaiden teollisuustuotannossa. Ne kontrolloivat 70 % Nigerian teollisuusinvestoinneista, 50 % Malesiasa, ja 41 % Turkissa, sekä 50 % teollisuuden liikevaihdesta Ghanassa ja Brasiliassa, 46 % Perussa jne. United Nations 1978, mt. taulukko III-54.

Constantine Vaitsos, mt. kuitenkin varoittaa liioittelemasta monikansallisten yritysten yleistä merkitystä kehitysmaiden teollisuustuotteiden viennissä. Hän viittaa Intiaan, jossa monikansalliset yritykset vastaavat alle 4 % teollisuustuotteiden viennistä ja vastaava luku on Etelä-Koreassa 15 % ja Taiwanissa 20 %, joita jälkimmäisiä maita on yleensä pidetty malliesimerkkeinä kansainvälisten yritysten globaalissa investointistrategiassa. Vaitsos muistuttaa, että useasti kansainväliset välittäjät ja kauppahuoneet ovat vähintään yhtä keskeisiä vaikuttajia lisäämässä kehitysmaiden teollisuustuotteiden vientiä. Myöskään paikallisten tuottajien merkitystä ei pidä monissa tapauksissa aliarvioida.

hokkaan hyödyntämisen.

Useiden maiden preferenssijärjestelmissä on aivan erityisesti pyritty tukemaan kotimaisten yritysten kansainvälisiä operaatioita ja vertikaalista tuotannollista integraatiota edunantaja ja -saajamaan välillä. Japanin GSP-järjestelmissä kohdellaan kaikkia edunsaajan Japanista tuomia tuotannollisia aineosia edunsaajamaan alkuperätuotteina. Näin ollen Japanin preferenssikohtelu priorisoi edunsaajamaassa tapahtuvaa japanilaisten tuotteiden jatkokäsittelyä ja takaisinviennin. Tällä tavoin tuetaan japanilaisten yritysten kansainvälistymistä ja eräiden standardisoituneiden, työvoimavaltaisten tai saastuttavien tuotantovaiheiden sijoittamista lähinnä eri Kaakkois-Aasian maihin. Useimmat muutkin teollisuusmaat myöntävät tullihelpotuksia tuotteille, jotka on koottu ulkomailla kotimaassa valmistetuista komponenteista. Tämän tapaisten teollisuustuotteiden tuonnin kasvu on ollut 1970-luvulla mm. Yhdysvalloissa, Länsi-Saksassa ja Hollannissa moninkertaista verrattuna muiden teollisuustuotteiden tuonnin kasvuun.¹

Teollisuusmaiden tullipolitiikka siis osaltaan edesauttaa tuotannon kansainvälistymistä ja suuryritysten globaalissa mitassa tapahtuvaa työvoimareservien hyödyntämistä. On perustellusti väitetty, että myös nykyinen GSP-järjestelmä suosii rakenteiltaan kehitysmaissa ensisijassa kansainväliseen tuotantoon vertikaalisesti integroituja yksittäisiä, työvoimavaltaisia tuotantovaiheita tai vientiin

1 UNCTAD, Intra-industry trade and international sub-contracting, TD/B/805/Supp. 2, August 1980. Yhdysvaltain tullitariffinimikkeet no. 806.30 ja 807.00 mahdollistavat tullihelpotukset sellaisille lopputuotteille tai komponenteille, joita on jatkojalostettu ulkomailla alunperin Yhdysvalloista tuotetuista osista. Tärkeimpänä tuoteryhmänä ovat olleet autonomat, puolijohtimet, radiot, televisiot sekä toimistokoneet ja niiden osat sekä tekstiilit ja vaatteet — eli työvoimavaltaisia tuotteita, joita amerikkalaiset ylikansalliset yhtiöt tyypillisesti valmistavat vapailla tuotantovyöhykkeillä kehitysmaissa. Vuosina 1969-78 tapahtui näiden tullitariffinimikkeiden puitteissa tuonnin lähes kuusinkertaistuminen, mikä pitkälti selittyy kehitysmaista nopeasti kasvaneesta teollisuustuotteiden tuonnista. Tariffinimikkeiden 806.30/807.00 tuonnissa kehitysmaatuotteiden osuus nousi vuoden 1966 6 %:sta vuonna 1976 jo 50 %:iin. Kehitysmaiden teollisuustuotteiden tuonnista Yhdysvaltoihin lähes 25 % tapahtuu näiden tariffinimikkeiden puitteissa eli on välittömänä osana amerikkalaisten ylikansallisten yhtiöiden maailmanlaajuisesti levittäytyneessä tuotantoketjussa

tuotettujen raaka-aineiden ensiasteista jalostusta.¹ Molemmissa tapauksissa ovat nimenomaan kehitysmaihin sijoittavat monikansalliset yhtiöt usein kykenevimpiä hyödyntämään tullietuuksia. On kyseenalaista missä määrin tämän tapainen kehitys on kehitysmaiden omaehtoisen teollistumispyrkimyksen kannalta suotavaa. Vielä vähemmässä määrin näistä edellytyksistä luodaan pohjaa kehitysmaiden keskinäiselle teolliselle yhteistyölle.

Suomalaisten yritysten kansainvälistymisen aste on muihin länsimaihin verrattuna poikkeuksellisen alhainen ilmentäen osaltaan maan reunavaltioasemaa. Tämä näkyy erityisen selvästi esimerkiksi suorien kehitysmaainvestointien määrässä. Kun vuosina 1975-76 yksityiset nettoinvestoinnit Suomesta kehitysmaihin olivat yhteensä 23 miljoonaa dollaria, oli vastaava luku Ruotsista 608 miljoonaa dollaria, Norjasta 303 miljoonaa dollaria ja Tanskasta 249 miljoonaa dollaria. Suhteutettuna kunkin maan kokonaisinvestointeihin kyseisinä vuosina oli kehitysmaainvestointien osuus Suomessa 0.17 %, Ruotsissa 1.92 %, Norjassa 1.68 % ja Tanskassa 1.50 %². Näin ollen tulee ilmeiseksi, että suomalaisyritysten kehitysmaaoperaatiot ovat siksi vähämerkityksellisiä, etteivät niiden intressit ole vaikuttaneet Suomen GSP-järjestelmän muotoutumiseen. Alhaisesta kansainvälistymisasteesta johtuen suomalaisyrityksillä ei ole ollut edellytyksiä teollisen tuotantonsa maailmanlaajuiseen sijoitteluun, jolloin preferenssikohtelulla ei ole ollut sanottavaa merkitystä niiden toiminnan kannalta yksittäisiä kehitysmaihin sijoittaneita tekstiili- ja vaatealan yrityksiä lukuunottamatta. Suomen GSP-järjestelmän preferenssien liikkumavara onkin ensisijassa määräytynyt kotimaisen tuotannon suojautumistarpeesta, mikä on ilmennyt tuotekatteen poikkeuksellisen rajoittuneisuutena (ks. edellä s. 13). Esimerkiksi monet, tyypillisesti monikansallisten yritysten kehitysmaissa valmistamat sähköteknisen teollisuuden tuotteet ja komponentit ovat Suomessa suljettu preferenssikohtelun ulkopuolelle. Vastaavasti on tevanakektorilla suojautumisaste poikkeuksellisen suuri.

1 Ks. Robert Wihtol (1978) mt.

2 Trygve Nylund ja Tiina Rosberg, Nordens u-landsrelationer: Handel och investeringar, taulukot 8 ja 9, 3. Världen — Norden, Nordisk Forum nr. 24, vol. 14, no 4/1979.

Tässä suojautumisessa kehitysmaateollisuustuotteiden tuontia vastaan saattaa tietyssä määrin olla kuitenkin kyse hätävarjeluun liioittelusta. Onhan Suomella ollut varaa reunavaltioasemastaan huolimatta avata taloutensa vapaakaupparatkaisujen myötä Euroopasta tuleville teollisuustuotteiden kilpailupaineille. Tuntuukin uskottavalta, että myös kehitysmaiden teollisuustuotteiden osalta olisi mahdollisuuksia lieventää vallitsevaa suhteellisen voimakasta tuontisuoja.

Suomessa ei liene kuitenkaan syytä suosia monikansallisten yhtiöiden etujen pohjalta muovautuvaa kansainvälistä työnjakoa niiden hyväksikäyttäessä kehitysmaissa alipalkattua, järjestäytymis- ja sosiaalisia oikeuksia vailla olevaa työvoimaa. Investoinneillaan kehitysmaihin — tyypillisimpänä esimerkkinä juuri viime vuosina voimakkaasti kasvaneet sijoitukset teolliseen vientituotantoon vapailla tuotantovyöhykkeillä — pyrkivät suuryhtiöt välttämään teollisuusmaiden korkeampia työvoima- ja sosiaalisia kustannuksia ja järjestäytyneestä työvoimasta aiheutuvia toiminnallisia rajoituksia. Toisin sanoen, kun työelämän tiettyjä perusnormeja on alettu soveltaa teollisuusmaissa, alkavatkin eräät kehitysmaat kilpailla investointien sijoitusalueena vajavaisilla työstandardeillaan ja oikeudettomalla työvoimallaan. Onkin ymmärrettävää, että tällaisessa tilanteessa teollisuusmaiden ammattiyhdistysliike on haluton tukemaan kehitysmaakaupan yleistä vapauttamista. Onhan itseasiassa kyse työväenliikkeen vuosikymmenten työn tuloksena saavuttamien yhteiskunnallisten oikeuksien epäsuorasta murentamisesta.

Kansainvälinen ammattiyhdistysliike, erityisen voimakkaasti Kansainvälinen Metallityöväenliitto, on painottanut sitä, että kansainvälisiin kauppasopimuksiin tulisi liittää ns. sosiaaliklausuuli. Tämä, vastaavalla tavoin kuin markkinahäiriötilanteissa sovellettava turvalauseke, mahdollistaisi tuontia rajoittavat toimet tilanteessa, jossa tuonti perustuu tietyt työelämän standardit alittavissa olosuhteissa tapahtuvaan tuotantoon. Työelämän kansainväliset perusnormit olisi johdettavissa Kansainvälisen Työjärjestön (ILO) sellaisista konventioista, jotka ovat mahdollisimman laajalti ratifioituja myös kehitysmaiden toimesta. Tällainen miniminormisto kattaisi työympäristön turvallisuuteen ja terveyteen liittyvät ILO:n standardit sekä pakkotyöhön, lapsityövoiman käyttöön, järjestäytymisvapauteen, minimityöaikaan ja -palkkoihin sekä diskriminaatioon työelä-

mässä liittyvät sopimukset.

Sosiaaliklausuulin tapaisten rajoittavien toimenpiteiden kytkeminen kauppasopimukseen tai esimerkiksi osaksi tullipreferenssijärjestelmää ei ole saanut kannatusta kehitysmaiden taholta. Ne katsovat, että ensinnäkin tämän tapaisilla ehdoilla puututaan maiden sisäiseen kehitykseen ja itsenäisen päätäntävällän piiriin kuuluiin asioihin. Toiseksi näin tosiasiassa pyritään diskriminoivaan uusprotektionismiin ja tämä vielä perustellaan näennäisen myönteisesti työelämän oikeuksien kunnioittamisella.¹ Kolmanneksi on kysytty, missä määrin sosiaalipoliittisia kysymyksiä voidaan ylipäättään kytkeä kauppapolitiikkaan.

Jos kansainvälisen kaupan vapauttamisen lähtökohtana on ollut luoda ehdoitta edellytykset markkinavoimien mahdollisimman vapaalle toiminnalle, ei sosiaalisilla premissillä ole sijaa järjestelmän pelisääntöjä, kauppapoliittisia sopimusjärjestelyjä tehtäessä. Tullipreferenssijärjestelmän lähtökohtana on kuitenkin ollut säädellä kansainvälistä markkinavoimaista kehitystä kohtelemalla eriarvoisessa ase-

1 Ei ole vailla perusteita väittää, että sosiaaliklausuulin varjolla on pyritty myös löytämään hyväksyttyjä instrumentteja protektionistiselle politiikalle kasvavaa kehitysmatuontia vastaan. Tämä oli johtavana motiivina, kun Yhdysvallat pyrki vuonna 1979 ottamaan esille GATT:n MTN-neuvottelujen päättyessä kysymyksen työelämän kansainvälisten perusnormien noudattamisen sisällyttämisestä GATT-sopimukseen. Kohdaten kehitysmaiden voimakkaan vastustuksen ja saamatta muulta länsiryhmältä tukea — eri perusteista lähtevää Norjaa lukuunottamatta — amerikkalaiset luopuivat kysymyksen esille ottamisesta GATT:n puitteissa. Sen sijaan Yhdysvaltain aloitteesta on ILO:ssa alettu koota yleismaailmallisesti hyväksyttävissä olevaa työelämän miniminormistoa, joka saatettaisiin kytkeä myös kauppapolitiikkaan.

Vastaavan tapainen vaikkakin eri perusteista — lähinnä kansainvälisen ammatityhdistysliikkeen aloitteesta — lähtenyt keskustelu sosiaaliklausuulin sisällyttämisestä kansainvälisiin kauppasopimuksiin käytiin ILO:ssa ja GATT:ssa jo 1970-luvun alussa.

Myös EEC:n neuvotellessa ns. ACP-maiden kanssa Lomé-sopimuksen jatkamisesta vuosina 1978-79 kaavailtiin sosiaaliklausuulin sisällyttämistä Lomé-sopimuksen jatkamisasiakirjoihin. Sekä kehitysmaasopijaosapuolten vastustus että EEC:n ministerineuvoston empivyyt — olihan kaavailtuja sosiaaliklausuleja johdettu mm. sellaisista ILO-konventioista, joita eräät EEC-maatkaan eivät olleet ratifioineet — johti ehdotuksen tyrehtymiseen.

massa olevia toimijoita eri ehdoilla. On kyse toimenpiteistä — vaikka vajavai-
sistakin — joilla pyritään tasoittamaan niitä vinoutumia, joita markkinoiden va-
paa toiminta on eri yhteiskuntien välillä synnyttänyt. Tällöin ymmärrettävästi
sen lisäksi, että tullipreferenssit ovat eräänä keinona kansainvälisesti tasaa-
vassa politiikassa, niiden tuomien hyötyjen tulisi jakautua tasaisesti myös kehi-
tysmaissa ja niiden sisällä. Näistä lähtökohdista on löydettävissä perusteet,
joilla teollisuusmaissa, mm. ammattiyhdistysliikkeen piirissä, voitaisiin saada
voimakkaampaa tukea GSP-järjestelmän laajentamiselle. Sosiaaliklausuuli ei
siton toimisi protektionismin välineenä, vaan päinvastoin, keinona edesauttaa
kehitysmaakaupan liberalisointia, mutta ei vapaiden markkinavoimien ehdoilla
vaan säätelemällä niiden kansainvälistä kehitystä. Tällöin myös GSP-järjestel-
män luonne muuttuisi nykyisestä, rajoittuneesta ja osin monikansallisten yhtiöi-
den tarpeisiin mukautuneesta kauppapoliittisesta järjestelystä, enemmän alku-
peräisen ideansa suuntaan, erääksi kansainvälisen kehityspolitiikan instrumen-
tiksi.

4. Johtopäätöksiä

Kehitysmaakaupan merkitys on asteittain kasvanut Suomessa 1970-luvulla. Markkamääräisesti kasvu on ollut keskimäärin 22 % vuodessa, kun kokonaiskauppavaihto kasvoi samana aikana 17 % vuodessa. Niinpä kehitysmaiden osuus Suomen ulkomaankaupasta on lisääntynyt. Niiden osuus kokonaistuonnista oli 1970-luvun alussa noin 6 % kohoten 11.6 %:iin vuonna 1979. Pääosaltaan kehitysmaiden osuutta tuonnista on kohottanut öljy — kattaen 54 % kehitysmaatuonnista vuonna 1979 — sillä kokonaisuutena muiden tavaroiden tuonti kehitysmaista on kasvanut kokonaistuentia hitaammin.¹

Tullipreferenssijärjestelmän käyttöön otolla vuonna 1972 on kuitenkin saattanut olla oma merkityksensä vilkastuttamassa Suomen kehitysmaakauppaa. Vuosina 1972-79 kasvoi markkamääräinen tuonti GSP-maista keskimäärin vuosittain 28 %, kun samanaikaisesti GSP-kohteluun oikeutetun tuonnin arvo kasvoi 39 % ja GSP-kohtelua saaneen tuonnin arvo peräti 57 % vuodessa² jälkimmäisen luvun selittyessä pitkälle kohtelun käyttöasteen voimakkaasta kohoamisesta alkuvaiheen soveltamisvaikeuksien jälkeen.³ Niinpä GSP-kohteluun oikeutetun tuonnin osuus GSP-maiden kokonaistuonnista on noussut vuoden 1972 3.9 %:sta 6.7 %:iin vuonna 1979. Osin tämä nousu selittyy vuonna 1977 toteutetusta GSP-tuotteiden valikoiman laajentamisella trooppisten hedelmien osalta, mutta muutenkin preferenssijärjestelmän piiriin kuuluvien tuotteiden tuonti on kasvanut muuta tuontia suhteellisesti nopeammin. Missä määrin tämä tuonnin kasvu selittyy GSP-järjestelmästä on vaikea todentaa, sillä kehitysmaiden teollisuustuotteiden vienti on yli-

1 Tullihallitus, Ulkomaankauppa, Kehitysmaakauppamme 1970-luvulla, Helsinki 1980.

2 Tullihallitus, Ulkomaankauppa, Kehitysmaalle myönnettävän tullietukohtelun saanut tuonti vuonna 1978 ja 1979, Helsinki 1979 ja 1980.

3 Vuonna 1972 GSP-järjestelmän käyttöaste — kohtelun saaneen tuonnin osuus siihen oikeutetusta tuonnista — oli 33 % kohoten vuonna 1973 jo 61 %:iin ja vuoteen 1979 mennessä 76 %:iin. Alkuvaiheessa käyttöasteen alhaisuus selittyy pääosaltaan siitä, että suuri osa edunsaajamaista ei ollut vielä toimit-
 tanut Suomen viranomaisille alkuperämääräysten mukaisia asiakirjoja.

päätään kasvanut niiden muuta vientiä nopeammin.

Tullipreferenssijärjestelmän tavoitteena on ollut tukea vientiä edistämällä kehitysmaiden tuotannollista kasvua, erityisesti teollistumista. Tullitasojen muutosten merkitystä ei luonnollisesti pidä yliarvioida, mutta ne ovat kuitenkin yhtenä tekijänä vaikuttamassa kansainvälisen kaupan rakenteiden muotoutumiseen. GSP-kohtelu onkin tarjonnut eräitä mahdollisuuksia kehitysmaakaupan lisäämiseen. Sen merkitystä arvioitaessa edunsaajan taloudellisen kehityksen kannalta on kuitenkin syytä kiinnittää huomio kaupan määrällisen kasvun ohella sen koostumukseen ja siinä tapahtuneisiin muutoksiin. Tässä suhteessa ei olennaisia muutoksia ole tapahtunut. GSP-järjestelyt eivät luonteeltaan ole pystyneet merkittävästi muovaamaan kansainvälistä työnjakoa ja edistämään kehitysmaiden tuotantorakenteen monipuolistumista. Kehitysmaat ovat edelleen raaka-aineiden ja puolivalmisteiden tuottajia, ja nimenomaan sellaiset teollisuushyödykkeet, joiden tuottamiseen edunsaajilla olisi luontaisimmat edellytykset on suljettu GSP-kohtelun ulkopuolelle. Niinpä se teollistuminen, mikä kehitysmaissa 1970-luvun kuluessa on tapahtunut, on pitkälle tapahtunut tullipreferenssijärjestelmistä riippumatta. Monikansalliset yritykset ovat useissa tapauksissa olleet muodossa tai toisessa uusien teollisuusinvestointien takana ja ne ovat myös olleet erittäin kykeneviä hyödyntämään GSP-kohtelun tarjoamia marginaalisia kilpailuetuja.

Verrattaessa GSP-etuja kokonaiskauppalakuihin on niiden merkitys myös suhteellisen vähäinen. Suomen kehitysmaatuonnista vain 5 % on saanut GSP-kohtelun, mikä vastaa noin 0.5 % kokonaistuonnista. Tämä selittyy sillä, että a) suurin osa (60 %) kehitysmaatuonnista koostuu raaka-aineista, jotka jo MFN-tullienkin puitteissa tuodaan tulleitta, b) maataloussektorin erityisaseman vuoksi valtaosa (90 %) tullinalaisista kehitysmaamaataloustuotteista on suljettu GSP-järjestelyjen ulkopuolelle, c) teollisuusvalmisteista monet sellaiset tuotteet, joita juuri kehitysmaat valmistavat, ovat suljettu poikkeuslistoille ja d) neljäsosa GSP-kohteluun oikeutetusta tuonnista alkuperäsäädöksiin liittyvien hallinnollisten tekijöiden vuoksi ei pääse siitä lopulta osalliseksi. Lopuksi vielä GSP-edut ovat jakautuneet erittäin epätasaisesti edunsaajamaiden kesken. Muutama vaurain maa — joiden kehitysmaastatuskin saattaa olla kyseenalainen — ovat pääasiallisia GSP-etujen hyödyntäjiä. Maakohtaisen keskittymisen lisäksi

si GSP-edut ovat myös tuotekohtaisesti keskittyneet eräisiin trooppisiin elintarvikkeisiin, maatalouspohjaisiin raaka-aineisiin sekä alhaisen jalostusasteen omaaviin teollisuusvalmisteisiin. Näin ollen Suomen GSP-järjestelmällä ei ole ollut käytännön vaikutusta kehitysmaiden teollistumisen kannalta.

Kehitysmaat ovat toistuvasti korostaneet, että nykyisen GSP-järjestelmän suurimpana heikkoutena sen rajoittuneisuuden lisäksi on sen jatkuvuuteen ja ennakoitavuuteen liittyvät ongelmat. Kyse on teollisuusmaiden yksipuolisesti antamista etuuksista, jotka tilanteesta riippuen voidaan peruuttaa. Tilanteessa, jossa kehitysmaa on etuudesta hyötynyt siinä määrin, että on saanut vientinsä merkittävästi kasvamaan, kumotaankin etukohtelu tai viennille asetetaan muunlaisia rajoituksia. Toisin sanoen, mitä vähemmässä määrin tietylle maalle tai tuotteelle on GSP-edusta hyötyä, sen varmemmin se saa siitä nauttia — ja päinvastoin.

Kehitysmaat ovatkin esittäneet, että GSP-järjestelmä tulisi saattaa jonkinlaiselle oikeudellisesti sitovalle pohjalle — esimerkiksi monenkeskisten sopimusjärjestelyjen puitteissa — ja siihen tulisi kytkeä pakollinen, etukäteen tapahtuva konsultaatiovelvollisuus etujen peruuttamistapauksissa.¹ Preferenssejä myöntävän maan yksipuolisen päätösvallan kaventaminen merkitsisi kuitenkin nykyisessä kansainvälisessä taloudellisessa tilanteessa joko tuotekatteessa tehtäviä supistuksia tai sitten maakatteen tarkistuksia. On mahdollista, että GSP-järjestelmän sitovuuden vahvistaminen kytketään uudistuksiin, joissa eräät nopeimmin teollistuneet kehitysmaat (NIC-maat) poistettaisiin preferenssikohtelun piiristä. Kehitysmaiden ryhmäsolidaarisuus on tähän asti kuitenkin pitänyt, eivätkä ne hyväksy diskriminaatiota, vaan edellyttävät että kaikkien ryhmä 77:ään kuuluvien maiden tulee samoilla ehdoilla saada nauttia GSP-eduista. Vähiten kehittyneille maille voitaisiin kuitenkin antaa erityismyönnytyksiä, esimerkiksi hyväksymällä niiden vienti rajoituksitta GSP-kohtelun piiriin ja soveltamalla alkuperäsäännöksiä lievemmassä muodossa.

1 GATT:n Tokion kierroksen yhteydessä hyväksytty kehitysmaiden erityiskohtelun salliva lauseke edellyttää tarvittaessa edunantajan ja -saajan välisiä konsultaatioita GSP-järjestelmää muutettaessa. Määräys on kuitenkin väljä eikä siinä edellytetä etukäteiskonsultaatioita.

Järjestelmän käyttökelpoisuuden kannalta olisi alkuperäsäännöksiä yleisestikin tuntuvasti yksinkertaistettava ja yhdenmukaistettava. Lisäksi kehitysmaiden teollisen yhteistyön edistämiseksi voitaisiin niitä mahdollisimman pitkälle kohdella yhtenäisenä alkuperäalueena GSP-etuja myönnettäessä. Jälkimmäinen uudistus/sinällään saattaisi kuitenkin ensisijaisesti tukea monikansallisten yritysten globaalia investointipolitiikkaa niiden hyödyntäessä maailmanmitassa halvimpia ja usein oikeudettomimpia työvoimareservejä. Sosiaaliklausuulin liittäminen GSP-järjestelmiin mahdollistaisi tuontia rajoittavat toimet tällaisissa tilanteissa, joissa tuonti perustuu tietyt työelämän kansainväliset perusnormit alittavissa olosuhteissa tapahtuvaan tuotantoon.

Entä sitten GSP-etujen antajan kannalta: kuinka suurista uhrauksista on kyse. Kehitysmaiden tullietujärjestelmä on katsottu erääksi osaksi Suomen yleisempää globaalia kehityspolitiikkaa. Kyseessä on kehitysmailla annettu yksipuolinen myönnytyks — jota tarvittaessa voidaan myös yksipuolisesti muuttaa tai vaikkapa peruuttaa. Näin ollen myönnytyksien määrä ja luonne ovat määräytyneet Suomen tuotannollisista tarpeista ja edellytyksistä käsin. Kansainväliset kehityspoliittiset tavoiteasettelut ovatkin selvästi toissijaisia, mikä näkyy mm. Suomen GSP-järjestelmän epätavallisen laajasta poikkeuslistasta. Kotimaiset työllisyys- ja teollisuuspoliittiset syyt sekä maatalouden erityisasema eivät ole antaneet suurta liikkumavaraa GSP-järjestelmän kehittämiseksi, vaikka huomattavalta osin saattaakin olla kyse hätävarjeluun liioittelusta.

Arvioitaessa tähän mennessä toteutettujen GSP-järjestelyjen kokonaistaloudellisia kustannuksia, voidaan kansainvälisten vertailujen pohjalta tehdä eräitä karkeita arvioita, jotka kertovat lähinnä kustannusten suuruusluokasta. GSP-kohtelun mahdollistaman kotimaista tuotantoa korvaavan kehitysmaatuonnin lisäyksen seurauksena voidaan Suomessa arvioida menetetyn noin viisi- kuusisataa työpaikkaa. Tällä on kuitenkin melko marginaalinen merkitys Suomen kokonaistyöllisyyslukujen valossa — olihan esim. vuonna 1979 maassa keskimäärin 140 000 työtöntä. Jos kehitysmaatuonti vapautettaisiin täysin tulleista, voidaan sen arvioida vähentävän työllisyyttä laskelmista riippuen noin tuhannella-

kahdella tuhannella työpaikalla.¹

Tullitulojen kohdalla ovat nykyiset GSP-järjestelyt vuosittain merkinneet valtion kassassa noin 30 miljoonan markan menetystä, mikä siten voitaisiin katsoa erääksi kansainvälisen kehitysrahoituksen muodoksi.² Verrattuna nykyisiin kehitysyhteistyömäärärahoihin — 425 miljoonaa markkaa vuonna 1980 — on kyse kuitenkin suhteellisen pienestä summasta. Tästäkään summasta ei kuitenkaan kuin osa koidu edunsaajamaan viejän eduksi. Tilanteessa, jossa kehitysmaaviejä toimii kilpailutilanteessa tarjoten tuotteitaan usein monopsonisessa asemassa olevalle ostajalle, jää tullietuudesta koituva hyöty suurelta osin maahantuojalle. Toisin sanoen se, missä määrin GSP-etuudet merkitsevät reaalista tulonsiirtoa edunsaajamaahan riippuu ratkaisevasti viejän ja tuojan suhteellisesta markkinavoimasta — ja tässä suhteessa kehitysmaaosapuoli on usein heikommilla.

Kaiken kaikkiaan on ehkä liian varhaista väittää GSP-järjestelmän täydellisesti epäonnistuneen. Sen sijaan on selvää, että nykymuodossaan se vastaa heikosti siihen asetettuihin taloudellisiin odotuksiin. Kauppa- ja kehityspoliittisesti GSP-järjestelmän luomisella on kuitenkin ollut huomattava merkitys. Ensinnäkin sen toteuttamisella on tunnustettu kehitysmaiden erityisasema maailman taloudessa. Kauppasopimuksia tehtäessä on niille voitu myöntää erityissuosituimmuuskohtelu eikä niiltä vaadita vastavuoroisuutta tehtyjen myönnytysten suhteen, kuten kansainvälistä kauppaa perinteisesti säädellyt GATT:n yleissopimus edellyttää. Toiseksi GSP-järjestelmän perustaminen ilmensi ensimmäistä konkreettista siirtymää perinteisestä, kansainvälisten varainsiirtotavoitteiden varaan rakentuvasta kehitysyhteistyöpolitiikasta maailman talouden toimintamekanismeihin vaikuttavan kehityspoliitiikan suuntaan. Kehitysmaat ovat alkaneet korostaa kehitysyhteistyön rinnalla ja sijaan rakennemuutosten välttämättömyyttä maailmantaloudessa. On alettu puhua uuden kansainvälisen talousjärjestyksen toteuttamisesta. Tullietujär-

1 Tracy Murray on tehnyt laskelmia GSP-järjestelyjen työllisyysvaikutuksista kansainvälisesti. Arviot Suomen kohdalla on saatu suhteuttamalla Suomen työllisyyden luvut Murrayn kansainväliseen vertailuun. Tracy Murray (1977) mt., s. 108–111.

2 Tullihallituksen tietojen mukaan nykyisin kannettavat kehitysmaatullit ovat vuosittain noin 150 miljoonan markan suuruusluokkaa.

jestelmän luominen kehitysmaille on ollut ensimmäinen uuden kansainvälisen talousjärjestyksen hengessä konkreettisesti toteutettu uudistus, vaikka käytännössä sen toimeenpano onkin tapahtunut vanhan talousjärjestyksen ehdoilla siitä aiheutuvine rajoitteineen.

KIRJALLISUUSLUETTELO

- Ahmad, Jaleel, Tokyo Rounds of Trade Negotiations and the General System of Preferences, *The Economic Journal* no 88, June 1978.
- Alapuro, Risto, Finland: An Interface Periphery, Research Group for Comparative Sociology, University of Helsinki, Research Reports no 25/1980.
- Balassa, Bela, The Tokyo Round and the Developing Countries, *Journal of World Trade Law*, vol. 14, no 2, March-April 1980.
- Bhattacharya, Anindya K., The influence of the international secretariat: UNCTAD and generalized tariff preferences, *International Organization*, vol. 30, no 1/1976.
- Borrmann, Axel, Borrmann Christine, Stegger Manfred, The Impact of the Generalized System of Preferences on Imports of EC, *Inter-economics*, Sept. /Oct. 1979.
- Colt, Sidney, Developing Countries in the GATT System, Thames Essay no 13, Trade Policy Research Centre, London 1978.
- European Communities, The Generalized System of Preferences of the European Community, *Europe Information* no 41/1981.
- EFTA, Relations of the Efta Countries with the Newly Industrializing Countries, *EFTA/CSC* 4/81, Feb. 1981.
- Fröbel, Folker, Heinrichs, Jürgen, Kreye, Otto, *The New International Division of Labour*, Cambridge University Press, 1980.
- GATT, Basic Instruments and Selected Documents, vol. IV, Text of the General Agreement, Geneva 1969.
- GATT, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Geneva, April 1979.
- GATT, Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries, Decision of 28 Nov. 1979.
- GATT, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations II, Supplementary Report, Geneva 1980.

- Ginman, Peter J. ja Murray, Tracy, The Generalized System of Preferences: A Review and Appraisal, teoksessa Sauvant K.P. ja Hasenpflug H., The New International Economic Order, Wilton House Publications, London 1977.
- Haataja, Lauri (toim.), Suomen ulkomaankauppapolitiikka, Otava, Keuruu 1978.
- Heilleiner, G.K., Transnational enterprises, manufacturing exports and employment in the less developed countries, ILO, World Employment Conference, June 1975.
- Hindley, Brian, Voluntary Export Restraints and the GATT's Main Escape Clause, The World Economy, vol. 3, no 3, Nov. 1980.
- Keesing, D.B., World Trade and Output of Manufactures: Structural Trends and Developing Countries' Exports, Development Economics Department, World Bank, Washington 1978.
- Kiljunen, Kimmo, Alikehityksen maailma, Tammi, Helsinki 1976.
- Kiljunen, Kimmo, Finland in the International Division of Labour, teoksessa D.Seers, B, Schaffer ja M-L Kiljunen (toim.) Underdeveloped Europe, Studies in Core-Periphery Relations, Harvester Press, London, 1979.
- Kiljunen, Kimmo, New International Division of Labour and Adjustment Problems of a Peripheral Industrialized Economy, Kansantaloudellinen aikakauskirja no 1/1980.
- Korpinen, Pekka, Tullinalennusten vaikutuksista, Taloudellisia selvityksiä 1968, Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja, Sarja A:31.
- Luoma, Pekka, Imports to Finland from Developing Countries 1970-75, PRODEC, Research Paper no 5, Helsinki School of Economics, Helsinki 1977.
- Markkula, Kari, Tutkimus Suomen kehitysmaatuonnin tuontikanavista ja suoratuonnin lisäämismahdollisuuksista, Helsingin Kauppakorkeakoulu, PRODEC, Research Paper no 7, 1980.
- Morton, Kathryn ja Tulloch, Peter, Trade and Developing Countries, Groom Helm, London 1977.
- Murray, Tracy, Trade Preferences for Developing Countries, McMillan Press, London 1977.

- Nylund, Trygve ja Rosberg, Tiina, Nordens u-landsrelationer: Handel och investeringar, 3. Världen—Norden, Nordisk Forum nr. 24, vol. 14, no 4/1979.
- OECD, Survey of the GSP: Developments in 1979 and 1980; sekä Statistical Annex, TC/GP/123, Paris 1981.
- Oivukkamäki, Matti, Piirteitä kehitysmaiden hyväksi luodun tullietuusjärjestelmän toiminnasta, Tullilehti no 6-7/1980.
- Overseas Development Institute, Briefing Paper, The Tokyo Round and the Developing Countries, London, Sept. 1977.
- Overseas Development Institute, Briefing Paper, Lomé II, no 1/1980, London.
- Raumolin, Jussi, Development Problems in the Scandinavian Periphery, IFDA Dossier no 22, March-April 1981.
- Rosberg, Tiina, Finlands Ekonomiska Relationer till Utvecklingsländerna, Rauhaan tutkien, no 2-3/1978.
- Suomen asetuskokoelma 1971, laki no '973/71.
- Suomen asetuskokoelma 1978, no 358, Valtiovarainministeriön päätös kehitysmaista peräisin olevien tavaroiden tulli- ja tuontimaksuetautta sovellettaessa noudatettavista ehdoista ja edellytyksistä.
- Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta, II jaosto, Selvitys Suomen GSP-järjestelmän kehittämismahdollisuuksista, Helsinki 1981.
- Tullihallitus, Ulkomaankauppa, Kehitysmaille myönnettävän tullietukohtelun saanut tuonti vuonna 1978 ja 1979, Helsinki 1979 ja 1980.
- Tullihallitus, Ulkomaankauppa, Kehitysmaakaupпамme 1970-luvulla, Helsinki 1980.
- UNCTAD, Dynamic products in the exports of manufactured goods from developing countries to developed market-economy countries, 1970 to 1976, ST/MD/18, Geneva 1978.
- UNCTAD, Comprehensive review of the generalized system of preferences, TD/B/C.5/63, April 1979.
- UNCTAD, Review of recent trends and developments in trade in manufactures and semimanufactures, TD/B/C.2/203, Geneva 1980.
- UNCTAD, Assessment of the results of the multilateral trade negotiations, TD/B/778, Feb. 1980.

- UNCTAD, Implications of the Tokyo Round tariff reductions for the trade of developing countries, TD/B/778, Add 1, Feb. 1980.
- UNCTAD, Fifth general report on the implementation of the generalized system of preferences, TD/B/C.5/67, March 1980.
- UNCTAD, General System of Preferences, Handbook of the Schemes of Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland, TAP/177/ Rev. 3, March 1980.
- UNCTAD, Intra-industry trade and international sub-contracting, TD/B/805/ Supp. 2, August 1980.
- UNCTAD, Differential treatment in the context of the generalized system of preferences, TD/B/C.5/74, Feb. 1981.
- UNCTAD, Technical Assistance in Connection with the Generalized System of Preferences, TD/B/C.5/75, March 1981.
- UNIDO, Industry 2000, New Perspectives, ID/Conf. 4/3, August 1979.
- United Nations, Transnational Corporations in World Development: a Re-examination, E/C.10/38, March 1978.
- Vaitsos, Constantine, World industrial development and the transnational corporations, UNIDO, Industry and Development, no 3, 1979.
- Wihtol, Robert, An Evaluation of the European Communities Generalized System of Tariff Preferences, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja A, no 47/1977.
- Wihtol, Robert, Trade Preferences and Third World Industrial Development, Current Research on Peace and Violence, no 2/1978.
- Väyrynen, Raimo, Suomen ja kehitysmaiden taloudelliset suhteet, teoksessa Helena Tuomi (toim.) Suomi ja Kolmas maailma, Gummerus, Jyväskylä 1976.
- Väyrynen, Raimo, Periferia ja pikkuvaltiostatus Suomen ulkopolitiikan selittäjänä, Poliitikka no 3/1979.