

Kansainvälinen yhdentyminen ja kehitysmaat

Köyhyydestä nouseminen edellyttää suuria muutoksia kehitysmaiden sisäisissä instituutioissa, kehittyneiden maiden kauppapolitiikassa ja Maailman kauppajärjestössä, WTO:ssa.

Pertti Haaparanta
Professori
Helsingin kauppakorkeakoulu

Köyhyys on maailmantalouden suurin ongelma, ja köyhyyden ja siihen liittyvien ongelmien kuten konfliktien ja sairauksien vähentäminen on kansainvälisen politiikan tärkein tehtävä. Vaikka (tavanomaisilla mittareilla arvioitujen) köyhien osuus maailman väestöstä onkin laskenut viimeisten 20 vuoden aikana, niin köyhyys on keskittynyt erityisesti Afrikkaan, jossa se ei ole vähentynyt käytännössä lainkaan. Samoin monissa Latinalaisen Amerikan maissa köyhyys on lisääntynyt. Köyhyyden lasku on ollut erityi-



Professori Pertti Haaparanta on maamme johtavia kansainvälisen talouden asiantuntijoita.

sen voimakasta Kaakkois-Aasiassa ja siellä nimenomaan Kiinassa. Siksi maailman tulonjako on ehkä ensimmäistä kertaa 200 vuoteen tasoittunut hieman viimeisten 20 vuoden aikana.

Miksi jotkut maat ovat onnistuneet nousemaan köyhyydestä? Tämänhetkisen olemassa olevan tutkimuksen¹ perusteella seuraavat tekijät ovat tärkeitä: a) Köyhyyden poistaminen edellyttää institutionaalisia muutoksia sekä taloudessa että yleisesti yhteiskunnassa. b) Muutosten ei ole tarvinnut olla radikaaleja, vaan tärkeää on ollut uudistaa instituutioita kehityksen edetessä. c) Erytisen tärkeää on ollut luoda instituutiot konfliktien ja riskien hallinnalle sekä omistusoikeuksille. Tärkeimpiä ovat sosiaaliset turvaverkot. Esimerkiksi tästä voidaan ottaa Indonesia verrattuna muihin Kaakkois-Aa-

sian maihin Aasian kriisin jälkeen. Toisin kuin Indonesia ovat muut kriisimaat jo selviytyneet kuiville. Indonesiassa ei ole tapahtunut institutionaalista kehitystä oikeastaan lainkaan viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana. d) Osallistuminen kansainväliseen työnjakoon kaupan ja myös suorien sijoitusten kautta on tärkeää, mutta se ei yksin auta köyhyydestä irrottautumiseen.² Talouden avautuminenkaan ei auta, elleivät muut instituutiot ole kunnossa. Mitään yleistä tarvetta nopealle ja laajalle talouden avaamiselle ei ole. Keskeistä on ymmärtää, millä tavoin toteutettu kaupan

vapauttaminen on tehokkainta. Monissa Kaakkois-Aasian maissa kuten Etelä-Koreassa ja Kiinassa tärkeäksi on osoittautunut pääomahyödykkeiden tuonnin vapauttaminen. e) Kansallisten, "ei-ortodoksisien" ratkaisujen ja kokeilujen salliminen on tärkeää. Kiina, Vietnam, Mauritius ja Botswana tarjoavat tästä hyviä esimerkkejä. Vaikkapa omistusoikeuksia voidaan parantaa monin eri tavoin.

Kansainvälisen kaupan järjestelmä ja kehitysmaat

Julkisessa keskustelussa kehitysmaiden ongelmien syyksi esitetään tavalla tai toisella globalisaatiota. On usein epäselvää, mitä sillä tarkalleen tarkoitetaan. Jos keskitymme pelkästään kau-

pan vapauttamiseen, niin äärimmillään globaalien kaupan vapauttamisen väitetään kaikissa muodoissaan pahentavan köyhimpien maiden asemaa. Lievempi väite on, että se tapa, jolla kaupaa on viime vuosikymmeninä vapautettu ja parhaillaan vapautetaan, on vahingollinen. Mielestäni onkin selvät perusteet väittää, että vielä edellisellä kaupan vapauttamisen kierroksella tehdyt päätökset olivat monilta osin vahingollisia kehitysmaille. Sama pätee moniin ehdotuksiin, joita erityisesti EU ja USA ovat ajaneet pöydälle juuri nyt käynnistyneellä uudella kierroksella. Kehittyneet maat ovat toimillaan myös vähentäneet kansainvälisten kauppasopimusten uskottavuutta, koska ne eivät ole täyttäneet Uruguayn kierroksella kehitysmaille antamia lupauksia. Seuraavassa on esimerkkejä näistä ongelmista:

a) Kehittyneet maat syrjivät kauppapolitiikassaan selvästi kehitysmaita. Niillä on ollut myös suurempi voima kuin kehitysmaille vaikuttaa kauppaneuvotteluiden agendaan. Siksi useat päätökset ovat käytännössä syrjineet kehitysmaita. Esimerkkejä tästä ovat monikuitusopimus ja TRIPS-sopimus, joka suoja ns. intellektuaalisia omistusoikeuksia. Uruguayn kierroksella kehittyneet maat vaativat kehitysmailta hintana monikuitusopimuksen lakkauttamista sitä, että ne hyväksyvät TRIPS:n. Monikuitusopimus päättyi vasta v. 2005, mutta TRIPS astui voimaan välittömästi. TRIPS:istä aiheutuu koko maailmalle mutta erityisesti köyhille maille huomattavia kustannuksia ilman, että mitään pitkän ajan hyötyä on odotettavissa. TRIPS on johtanut huomattavan suureen tulonsiirtoon kehitysmaista kehittyneisiin maihin.

Toinen esimerkki ovat polkumyyntisäännökset, jotka antavat käytännössä täysin vapaat kädet rajoittaa ulkomaisten tavaroiden ja palveluiden tuontia. Säännösten suurimmat käyttäjät, USA ja EU, ovat soveltaneet niitä erityisesti (80 %:ssa tapauksista) kehitysmaita vastaan. Kehittyneet maat ovat itse kaivaneet maata alta pyrkimyksel-

Toisen maailmansodan jälkeen käytiin kansainvälisen kaupan vapauttamisesta useita neuvottelukierroksia Yleisen tulli- ja kauppasopimuksen (General Agreement on Tariffs and Trade, Gatt) alla. Uruguayn kierros v. 1986–94 oli niistä toistaiseksi laajin ja johti uuden Kansainvälisen kauppajärjestön (World Trade Organisation, WTO) perustamiseen v. 1995 alusta. Gattin periaatteita vastaan sotivat erityisesti vuodesta 1974 lähtien käyttöön otetut monikuitusopimukset, joilla kehittyneet maat – usein yksipuolisesti – asettivat kiintiöitä tekstiilien tuonnille kehitysmaista. Monikuitusopimuksia jatkava WTO:n Tekstiili- ja vaate-tussopimus päättyi 2005. WTO:ssa on tällä hetkellä kolme yleissopimusryhmää: tavarakaupan Gatt-sopimus, palvelujen kaupan Gats-sopimus (General Agreement on Trade in Services) ja teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyviä näkökohtia käsittelevä TRIPS-sopimus (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). Uusi Dohan kierros alkoi maataloustuotteista ja palveluista kaksi vuotta sitten, ja se on saanut nimensä marraskuussa 2001 Dohassa, Qatarissa pidetystä ministerikokouksesta, jossa päätettiin neuvottelujen asialistasta.

tä siirtyä sääntöpohjaiseen kansainvälisen kaupan järjestelmään.

On hyvä kuitenkin muistaa myös, että kehitysmaat syrjivät omassa kauppasaan toisia kehitysmaita. Itse asiassa ne ovat asettaneet muista kehitysmaista tuleville tuotteille keskimäärin korkeampia kaupan esteitä kuin kehittyneistä maista tuleville tuotteille. Ne ovat myös oppineet polkumyynnissä sääntöjen käytön.

b) Uruguayn kierroksen soveltaminen kehitysmaissa on kallista, eikä kehittyneiden maiden lupaamaa apua

ole saatu. Mielenkiintoisin esimerkki tästä ovat kierroksella hyväksytyt sopimukset tuotteiden terveystasomääräyksistä ja tarkastuksista ("phytosanitary measures"). Määräysten valvonta ja tuotteiden testaus on kallista, eivätkä kehitysmaiden voimavarat riitä kumpaankaan. Maailmanpankissa on arvioitu, että keskimäärin yksittäinen kehitysmaa joutuisi uhraamaan varoja yhden vuotuisen kehitysbudjettinsa verran (150 miljoonaa USA:n dollaria), jos se toteuttaisi ne täysimääräisesti. Määräykset ovat tärkeitä erityisesti elintarvikkeiden osalta. Koska kehitysmailla ei ole varoja määräysten noudattamiseen eivätkä kehittyneet maat ole antaneet niille lupamaansa tukea, niin määräykset ovat käytännössä kasvattaneet kehittyneiden maiden esteitä elintarviketuonnille kehitysmaista. Lisäksi monet muut säännökset (esim. Customs Valuation Agreement) on tehty kehittyneiden maiden näkökulmasta, eikä niillä ole merkitystä kehitysmaissa, mutta niistä aiheutuu huomattavia kustannuksia.

c) Nyt Dohassa aloitetulla uudella kierroksella EU on vaatinut ns. laajaa asialistaa, jolla kauppaneuvotteluihin kytkettäisiin myös ympäristösäädöksiä ja sosiaali- ja työelämän säädöksiä. Lisäksi EU on vaatinut yhdessä USA:n kanssa investointisopimusta kytkettäväksi neuvotteluihin. USA puolestaan on kieltänyt EU:n hiljaisella tuella neuvottelemasta polkumyynnissä sääntöjen tiukentamisesta. Toteutuessaan molemmat vaatimukset rapahtavat kansainvälisen kaupan sääntöpohjaista kehittämistä. Samaan johtaisi monien länsimaiden kansalaisjärjestöjen vaatimus siitä, että kierroksella ei neuvoteltaisi maataloustuotteiden eikä elintarvikkeiden kaupan vapauttamisesta.

EU:n vaatimukset esimerkiksi lapsityövoimalla valmistettujen tuotteiden

kaupan rajoittamisesta johtaisivat siihen, että monikuitusopimuksen purkautuessa 2005 kehittyneet maat pystyisivät asettamaan ja asettaisivat (tästä on jo olemassa selviä merkkejä) kehitysmaiden tekstiilien tuonnille uusia esteitä. Myös polkumyynnissä säännökset antavat siihen mahdollisuuden. Kehitysmailla on tärkeää vapauttaa sekä tekstiilien että maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppaa. Ne ovat niiden tärkeimmät vientituotteet, ja kehittyneiden maiden markkinat ovat niiden suurimmat potentiaaliset markkinat. Siksi niiden näkökulmasta on tärkeää pyrkiä toteuttamaan Uruguayn sopimus ennen uusia neuvotteluja. Niiden kanta on järkevä, jos pyritään todella vakavasti rakentamaan sääntöpohjaista järjestelmää.

EU:n ja USA:n vaatimus investointisopimuksesta on myös tarpeeton tai vähintäänkin siihen tulisi kytkeä myös kansainvälinen verosopimus, jolla hillittäisiin verokilpailua ja erityisesti kehitysmaiden kannalta haitallista kilpailua suorista sijoituksista. Niinkään olisi samanaikaisesti alettava neuvotella työvoiman kansainvälisestä liikkuvuudesta, koska se on kehitysmailla tärkeä asia.

EU:n vaatimuksia laajasta kierroksesta ei voi millään tavalla pitää pyrkimyksenä sääntöpohjaiseen järjestelmään, jossa kaupan säätelyn lisäksi voitaisiin luoda säädöksiä muiden tärkeiden ongelmien ratkaisemiseksi.

Kysymys lapsityövoimasta on tästä hyvä esimerkki. 90 % kehitysmaiden lapsityövoimasta työskentelee muualla kuin vientisektorilla. Jos kehittyneet maat saisivat oikeuden asettaa rankaisutulleja kehitysmaista tuleville tuotteille, joiden tuottamisessa käytetään

lapsityövoimaa, niin lapsityövoiman käyttö vain lisääntyisi. Parhaimmillaan lapsityövoiman käytölle ei tapahtuisi mitään, koska lapset menisivät muille sektoreille, joilta vastaavasti tulisi

Tehdyt esitykset lapsityövoiman käytön vähentämiseksi johtaisivat helposti päinvastaisiin seurauksiin.



Pertti Haaparanta näkee, että kehittyneiden maiden pyrkimys niputtaa yhä uusia asioita kauppaneuvotteluihin johtaa umpikujaan.

aikuisia vientiteollisuuteen. Pahimmillaan kaupan esteet lisääisivät lapsityövoiman käyttöä. Tutkimusten mukaan lapsityövoiman käytön suurin syy on köyhyys. Kaupan esteet vähentäisivät työvoiman kysyntää ja laskisivat palkkoja, mikä johtaisi siihen, että lisää lapsia tarjottaisiin töihin. Samanlainen vaikutus on kansalaisjärjestöjen ajamalla monikansallisten yritysten boikotoinnilla. Parhaimmillaan sillä ei ole mitään vaikutusta, ja pahimmillaan boikotti lisää lapsityövoiman käyttöä, koska monikansalliset yritykset maksavat kehitysmaissa samasta työstä parempia palkkoja kuin paikalliset yritykset. Mainittakoon myös, että monet kehitysmaiden naiskansalaisjärjestöt ovat vaatineet kaupan vapauttamista.

Jos EU todella vilpittömästi haluaisi vähentää lapsityövoiman käyttöä, niin se nopeuttaisi tekstiili- ja kaupan vapauttamista. Samanaikaisesti se toimisi niin, että kehitysmaissa lisättäisiin tulonsiirtoja köyhimmille perheille ja nimenomaan sellaisia tulonsiirtoja, jotka menevät perheiden naisille. Myös peruskoulutuksen järjestämistä ja lisäämistä tulisi avustaa. Kaikki tämä on mahdol-

lista nykyistenkin sopimusten puitteisissa.

EU:n vaatimukset laajasta kierroksesta pyrkivät varmistamaan, että kansainvälisessä kaupassa noudatetaan ”reiluja” (fair) pelisääntöjä. Ongelmana on, että reiluus määritellään pelkätään kehittyneiden maiden näkökulmasta. Reiluus muotoillaan usein vaatimuksena, että tuotteita ei myydä liian halvalla. Halpuus on kuitenkin suhteellinen käsite. Palkkataso tulisi nähdä suhteessa työvoiman tuottavuuteen. Tästä näkökulmasta voisi hyvin väittää, että suomalaiset tuotteet on valmistettu viimeisen kymmenen vuoden ajan liian halvalla, koska palkat eivät ole nousseet yhtä nopeasti kuin työn tuottavuus. Siksi suomalaisten tuotteiden myynti on halpamyyntiä.

WTO:n uudistaminen

Näiden ongelmien vuoksi on syytä pohdita, miten kansainvälisen kaupan neuvottelujärjestelmää voitaisiin uudistaa. WTO:ssa ei ole muodollista demokratiavajetta. Järjestelmää, jossa kaikilla mailla on veto-oikeus, on mahdoton-

ta tehdä muodollisesti demokraattisemmaksi. Demokratiavaje on siinä, miten ja mistä käytännössä neuvotellaan. Tähän asti kehittyneet maat ovat määränneet agendan. Kehitysmaiden voiman lisäys tulee tulevaisuudessa johtamaan siihen, että kehittyneet maat paremmalla valmistelukoneistollaan tulevat laajentamaan agendaa yhä enemmän, jotta ne voisivat pakottaa kehitysmaat kompromisseihin todella tärkeissä asioissa. Ennen pitkää tämä johtaa täydelliseen umpikujaan ja kaikkien sääntöjen mitätöitymiseen käytännössä.

Ongelma voidaan ratkaista vahvistamalla WTO:n organisaation itsenäisyyttä ja erityisesti sen roolia agendan muotoilussa, koska muuten voimakkaimmat maat eli länsimaat määräävät agendan. Tämän epäsymmetrian poistaminen olisi myös väline korostaa kehitysmaiden omien päätöksentekomekanismien merkitystä ja rakentamista. WTO:n mahdollisuuksia tarjota teknistä apua kehitysmaalle voidaan parantaa laajentamalla sen henkilökuntaa ja henkilökunnan asiantuntemusta kehitysmaiden asioissa aivan kuten esimerkiksi IMF:ssä on jo tehty.

VIITTEET

¹ Ks. D. Rodrik (2001), Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth, työpaperi, Kennedy School, Harvard University.

² P. Lindert & J. Williamson (2001), Does Globalization Make the World More Unequal?, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8228; N. McCulloch & L.A. Winters & X. Cirera (2001), Trade Liberalization and Poverty: A Handbook, Centre for Economic Policy Research.