

Esitelmiä

Maailmankauppajärjestö muuttuvassa taloudellisessa yhteistyössä

MIHÁLY SIMAI

Pyhän Augustinuksen mukaan tulevaisuudennäkymät ovat itse asiassa osa nykyisyyttä: menneisyys on niin kuin sen nykyään näemme, tämä hetki muovaa tulevaisuutta ja kuvitelmamme tulevaisuudesta ovat osa nykyisyyttä.* Tulevaisuuden ennustaminen nykyisyyden näkökulmasta on ehkä vielä epävarmempaa juuri nyt kuin minään muuna ajankohtana toisen maailmansodan jälkeen.

Maailmantaloutta muovaavat useat uudet voimat ja tekijät, joiden vuorovaikutuksen tulokset ovat vähintäänkin epävarmoja. Viimeisten 40-50 vuoden kehityksen ekstrapolointi tulevaisuuteen olisi väistämättä harhaanjohtavaa viimeaikaisten poliittisten ja taloudellisten muutosten vuoksi. Muovattessaan tulevaa nykyhetki on erikoinen sekoitus vanhoja ja uusia tekijöitä ja keskenään ristiriitaisia kehityskulkuja. Tämän vuoksi monet nykyisistä tulevaisuudennäyistä ennakoivat kaaottista, heikosti ennustettavaa ja vaikeaa aikaa.

Maailman kauppajärjestö WTO (World Trade Organization) yhdistää GATTin Uruguayn kierroksella saavutetut sopimukset omaan riitojen ratkaisumekanismiinsa ja tarjoaa siten yhteisen

institutionaalisen kehyksen kauppapoliittisten asioiden käsittelyä varten. Itse asiassa WTO:n perustamisesta ei päätetty Punta del Esten julistuksessa, vaan sitä ehdottivat Euroopan unioni ja Kanada, jotka halusivat tehokkaammin estää erityisesti USA:n harrastamien yksipuolisten kauppapoliittisten toimien käytön. WTO:n tehtävät on määritelty varsin yleisellä tasolla:

- luoda puitteet Uruguayn kierroksen sopimusten täytäntöönpanolle ja siihen liittyvälle hallinnolle
- tarjota neuvottelufoorumi
- hallinnoida riitojensovittelumekanismia ja laajentaa tavarakauppaa koskevat säännöt koskemaan myös intellektuaalista omaisuutta kuten tekijänoikeuksia.

WTO:n mandaatti on rajoitetumpi kuin se, jota ehdotettiin vuonna 1948 Havannan peruskirjassa Kansainväliselle kauppajärjestölle (ITO). Peruskirja sisälsi myös työllisyyden ja kehitysasiat sekä säännöt ulkomaisille investoinneille.

Menneisyyden opetuksia

Yksi tapa yrittää arvioida uusien kansainvälisten järjestöjen tulevia vaikutusmahdollisuuksia on tarkastella niitä muutoksia, joita Bretton Woods-järjestelmän luominen toi mukanaan. Tosin tehtävät ja mahdollisuudet ovat varsin erilaisia nykyisenä kylmän sodan jälkeisenä aikana kuin

* Kirjoitus perustuu esitelmään, jonka professori Simai piti Kansantaloudellisessa yhdistyksessä 18. tammi-kuuta 1995.

toista maailmansotaa seuranneena ajanjaksona.

Alkuperäiset sodanjälkeistä aikaa koskevat suunnitelmat muodostuivat kahdesta pilarista: poliittisesta, jonka muodosti YK ja taloudellisesta, joka oli Bretton Woodsin sopimus ja sille perustuneet instituutiot.

Bretton Woodsin konferenssi keskittyi kahteen perustehtävään: toisaalta jälleenrakennuksen rahoittamiseen ja vakaan taloudellisen järjestyksen luomiseen, ja toisaalta maailmantalouden uudelleen integroimiseen kahden maailmansodan ja suuren lamakauden jälkeen.

Taloushistorioitsijat voivat tietysti kyseenalaistaa ensimmäistä maailmansotaa edeltäneen kaupan vapauden ja talouksien integroitumisen. Ennen vuotta 1914 vain Iso-Britannia harjoitti todella vapaata kauppaa. Vuonna 1914 Yhdysvaltain keskimääräinen tullisuoja oli 32,5 % ja tehdasteollisuuden alalla jopa 44 %. Saksassa keskimääräiset tullit olivat 12 % ja Ranskassa 16 %. Vuosien 1880 ja 1913 välillä maailman teollisuustuotanto kasvoi keskimäärin 3,8 % ja vienti 3,2 % vuodessa. Vain vuosien 1896 ja 1913 välillä kaupan kasvu oli nopeampaa kuin tuotannon kasvu. Näiden 17 vuoden aikana maailmankaupan kasvua edisti voimakkaasti kansainvälisten pääomaliikkeiden nopea kasvu. Myös kaupan ja rahoituksen teknologiset parannukset vaikuttivat suotuisasti. Bretton Woodsin neuvotteluihin vaikuttivat suuresti muistivat 1930-luvusta, jolloin tuotannon kasvu oli pysähdyksissä ja maailmankauppa supistui 12 %. Bretton Woodsin tarkoituksena ei kuitenkaan ollut vain vuotta 1914 edeltäneen kaupan vapauden palauttaminen.

Liittoutuneiden kunnianhimoiset poliittiset ja taloudelliset tavoitteet vaativat uusia politiikan välineitä. Jälleenrakennuksen rahoittamiseen ja maksutaseongelmien hoitamiseen oli tarpeen luoda uusia rahoitusjärjestelmiä. Oli välttämätöntä luoda yhteistyön käytännöt. Kuten tunnettua, Bretton Woodsin sopimuksissa luotiin kaksi sodanjälkeisen talousjärjestyksen kolmesta pilarista, Maailmanpankki ja IMF. Kolmatta pilaria eli Kansainvälistä kauppajärjestöä ei

onnistuttu perustamaan samanaikaisesti. Vain ITO:n kauppapoliittinen osa toteutui, kun 1947 perustettiin GATT.

Bretton Woods -järjestelmää dominoivat monella tapaa Pohjois-Atlantin alueen erityisedut. Useimpiin päätöksentekijöihin vaikuttivat suuresti keynesiläiset tai sosiaalidemokraattiset ajatukset. Hallitusten yleinen ilmapiiri suosi interventionismia. Voimakas yhteinen poliittinen intressi helpotti konsensuksen saavuttamista koska taloudellisen vakauden ja läntisen maailman koheesion väliset yhteydet olivat nähtävissä. Muistot taloudellisen järjestyksen horjumisen seurauksista olivat vielä eläviä päättäjien keskuudessa. Kun kiinteiden kurssien järjestelmä oli voimassa, keskeiset hallitukset tukivat sitä kiinteällä yhteistyöllä. Oli muitakin tekijöitä: yksityisen pääoman vähäinen liikkuvuus ja USA:n erityisasema. Kun Yhdysvaltain osuus maailman tuotannosta ja reserveistä oli 50 %, se pystyi merkittävällä tavalla lisäämään järjestelmän vakautta.

Vuosikymmenten aikana tapahtuneet globaalit muutokset vaikuttivat kuitenkin syvästi yhteistyön toimivuuteen. Kylmän sodan loppuun mennessä Bretton Woods -instituutiot olivat keskittyneet lähinnä kehitysmaiden makrotaloudelliseen ohjailuun; IMF:lle jäi kansainvälisen rahajärjestelmän valvojan rooli. Erilaiset G-ryhmät (G7 jne) muodostuivat suurten teollisuusmaiden tärkeimmäksi yhteistyövälineeksi, joilla pyrittiin talouspolitiikan koordinointiin. Samaan aikaan GATTin suhteellinen merkitys on kasvanut, koska kansainvälisten taloussuhteiden ja kaupan merkitys on koko ajan voimistunut. Uusien ja voimakkaiden kilpailijoiden esiintulo on tehnyt sovitut säännöt entistä merkittävimmiksi. Sopijapuolien lukumäärä oli 23 vuonna 1947. Tokion kierrokseen mennessä 1970-luvulla maiden määrä oli noussut 102:en. Uruguayn kierroksen loppuasiakirjan allekirjoittajia oli 112. Uruguayn kierros ja WTO:n perustaminen olivat useiden poliittisten ja rakenteellisten muutosten luonnollinen seuraus.

Neuvottelut alkoivat vuonna 1986, siis jo

ennen kylmän sodan loppua. Taloudellisen kasvun hidastuminen, protektionismin uudet muodot, kauppa- ja pääomavirtojen ristikkäiset suhteet, ohjaillun kaupan laajeneminen ja palvelukaupan lisääntyminen teknologisten muutosten seurauksena (palveluksista tuli helpommin siirrettäviä ja varastoitavia) loivat samaan aikaan uusia kilpailun muotoja. Kansainvälinen tiedon ja teknologian siirto lisäsivät mahdollisuuksia luvattomaan kopiointiin ja vientiin.

Kylmän sodan loppu lisäsi kaksi tärkeää tekijää edellisiin. Poliittisten blokkien koheesio on loppunut ja entiset sosialistiset maat ovat aloittaneet integroitumisen maailmanlaajuisen markkinajärjestelmään. Samanaikaiset uudet poliittiset ja taloudelliset haasteet ovat tehneet sekä toista maailmansotaa seuranneen että nykyisen kylmän sodan jälkeisen tilanteen eräissä suhteissa samankaltaisiksi.

WTO, Bretton Woods -järjestelmä, YK ja uudet haasteet

Itse asiassa kylmän sodan jälkeiset globaalit haasteet ovat monimutkaisempia ja vaikeammin ratkaistavia verrattuna toista maailmansotaa seuranneeseen tilanteeseen. Nykytilanteessa on myös joitain etuja.

Maailmassa on vahvemmat kansainväliset säännöt ja instituutiot kuin 1940-luvun lopulla. Maailma ei ole enää jakautunut markkina-orientuneisiin ja interventionistisiin talouksiin; markkinoiden rooli on nyt yleisesti hyväksytty. On olemassa useita monenkeskisiä laitoksia, joilla on pitkä kokemus miten toimia. WTO liittyy olemassaolevien järjestöjen joukkoon ja astuu sisään sofistikoitun ja moniportaiseen yhteistyön järjestelmään.

WTO:n perustaminen saattaa päätökseen vuonna 1945 suunnitellun prosessin. Meillä on nyt täydellinen kansainvälinen rakenne, jolla on suuri potentiaali toteuttaa muutoksia ja joka voi tuottaa parempia tuloksia kuin nykyisten trendien perusteella voisi odottaa. Rakenne on kuitenkin enemmänkin *ad hoc* -luonteinen kuin varta

vasten tulevaisuuden tarpeita varten suunniteltu.

GATT:in jäsenmaat eivät ole onnistuneet näkemään niitä uusia ongelmia, joita syntyy WTO:n perustamisen myötä, eivätkä ottamaan huomioon kansainvälisen yhteistyön seurauksia koko maailman järjestelmälle. Tämä työ on kuitenkin tulevaisuudessa edessä. Nykyistä kansainvälisen yhteistyön rakennetta täytyy uudistaa.

Kansainvälisen yhteistyön "koneiston" rakentaminen ja uudistaminen on ollut suunnitelmissa koko ajan toisen maailmansodan jälkeen. Tällä hetkellä voidaan esittää erilaisia priorisointeja ja normeja instituutioiden uudistamiseksi. Niillä voidaan pyrkiä globaaliin rationalisointiin tai vastaamaan uusiin tehtäviin. Prosessi voi kestää kauan uusien haasteiden edessä, kun ottaa huomioon syntymässä olevan uuden kylmän sodan jälkeisen valtarakenteen ja ne erilaiset intressit, arvot ja ideologiat, jotka vaikuttavat eri hallitukseen.

WTO:n perustaminen tekee kansainvälisen yhteistyöjärjestelmän uudistamisen entistä kiireellisemmäksi. Uudistusten laajuus ja suunta eivät kuitenkaan ole vielä selviä. Niistä on olemassa erilaisia ja usein ristiriitaisia näkemyksiä.

Puhuessaan Helsingissä Suomen YK-liiton tilaisuudessa 26.11.1994 IMF:n pääjohtaja *Michael Camdessus* ehdotti, että monenkeskinen yhteistyö perustettaisiin neljän pilarin varaan: ne olisivat IMF, Maailmanpankki, WTO ja YK. Hänen mukaansa näistä jokaisella olisi erityisvastuu vakaasta kasvusta, joka perustuisi kunkin pilarin suhteelliseen etuun:

- IMF olisi vastuussa makrotalouspolitiikasta ja valuuttakursseista;
- Maailmanpankki olisi vastuussa rakenne- ja kehityspolitiikasta;
- WTO hoitaisi kauppapolitiikkaa;
- YK:n päätehtävä olisi humanitaarinen: inhimillinen kehitys, sosiaalipolitiikka ja humanitaarinen apu.

Tällainen ideaalinen työnjako oli epäilemättä hyvä. Toinen kysymys on, missä määrin nykyiset realiteetit sallivat kehityksen tähän suuntaan. On

kuitenkin olemassa kasvava yhteisymmärrys siitä, että kehityksessä olevan yhteistyöjärjestelmän on oltava moninapainen mutta silti paremmin koor-dinoitu.

Mitkä ovat tärkeimmät ongelmat?

Ensimmäinen ongelma johtuu siitä, että WTO:n mandaatti kattaa käytännössä kaikki taloudellisen yhteistyön alat alueet; tekijänoikeudet, kauppaan liittyvät investoinnit, palvelukaupan, erimielisyyksien sovittelun jne. Samaan aikaan Uru-guayn kierros pyrkii sopeuttamaan suuren määrän maita niin, että ne kykenevät täyttämään yhtene-vät vaatimukset.

1990-luvun puolivälissä maailmanjärjestelmä koostuu lähes 200 maasta. Kun WTO-sopimus allekirjoitettiin Marrakešissa, oli GATTissa 123 sopijapuolta. Jäseneksi liittymisestä neuvottelee 19 maata.

Uuden valtarakenteen seuraukset ovat nyt vielä näkyvämpiä kuin aiemmilla GATT-kierrok-silla. Maailmantaloudesta on tullut kilpailullisem-pi sen jälkeen, kun kilpavarustelu ja lännen turvallisuusintressit eivät enää sido maita yhteen. Taloudellisesta kilpailusta on saanut tullut kes-keinen osa kansainvälisiä suhteita.

Suurimpia talousmahteja - Yhdysvaltoja, Euroopan unionia ja Japania - ohjaavat niiden omat etunäkökohdat kaikissa asioissa. Ei ole mitään johtavaa valtaa, jonka hyväksi muut olisivat tekemään myönnytyksiä järjestelmän ylläpitämiseksi. Yhdysvallat on toki edelleen voimakkain valtio, mutta se ei yksin kykene dominoimaan globaalia päätöksentekoa. Kaikkien maiden on katsottava omia kansallisia etujaan kansainvälisestä perspektiivistä. Niiden on toisaalta otettava huomioon maailman kehittyminen erilaisten maiden kilpailulliseksi, moniulotteiseksi ja hierarkkiseksi metabolismiksi. Toi-saalta keskinäinen riippuvuus on lisääntynyt paitsi kaupan myös yhä tärkeämmiksi tulleiden pääomaliikkeiden vuoksi.

Keskinäisen riippuvuuden kasvu lisää maiden halua ylläpitää maailmantalouden vakautta ja

välttää yhteistyöjärjestelmien hajoaminen. WTO:lla on tässä keskeinen osa.

WTO ja uusi kansainvälinen kehitys-suunnitelma

Kauppapolitiikka on vain osa uutta globaalia työjärjestystä. YK:n pääsihteerin esittelemä uusi kehityssuunnitelma (Agenda for Development) identifioi viisi alaa, joilla uusia tehtäviä ilmenee:

- kasvuhakuisen talouspolitiikan edistäminen;
- ympäristön kannalta kestävän kehityksen saa-vuttaminen;
- yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistä-minen;
- kansallinen hallinnon parantaminen;
- kansainvälisen yhteistyön tehokkuuden ja merkityksen lisääminen.

Vaikka jokainen näistä viidestä alasta sisältää osia, jotka liittyvät WTO:n tehtäviin, on ilmeistä, että kaupan vapautuminen itsessään ei vielä riitä taloudellisen kasvun nopeuttamiseen tai yhteis-kunnallisesti ja ekologisesti kestävän kehityksen aikaansaamiseen. Kaupan, investointien ja rahoit-uksen komplementaarisuus ja keskinäinen riippuvuus globalisoituvassa maailmassa aiheut-taa myös ongelmia. Kun IMF ei enää tehokkaasti jaa resursseja uudelleen alijäämä- ja ylijäämämai-den välillä, voivat edelleen kehittyvät tasapainot-tomuudet uhata WTO:n toimintamahdollisuuksia. Myös muihin kehityskysymyksiin liittyy ongel-mia, jotka asettavat vaikeita haasteita WTO:n tulevalle roolille. Mainittakoon tässä yhteydessä globaalin integraation harmonisoiminen alueellisten integraatiopyrkimysten kanssa.

Liberalisoinnin ja teknologisen kehityksen aikaansaama talouksien avautuminen on merkin-nyt uusien kilpailullisten voimien vapautumista mutta samalla myös uutta protektionismia. Kotimaisia tuottajia pyritään tukemaan ja koti-markkinoita suojelemaan. Tämä on myös lisännyt halukkuutta alueellisen integraation tiivistämi-seen. Yksi WTO:n päätehtävistä tuleekin ole-maan globaalin yhteistyön tukeminen ja ylläpito sekä keskenään vihamielisten kauppablokkien

synnyn estäminen. Tätä WTO:n roolia kauppapoliittisena maailmanpoliisina on tuettava muilla toimilla. On pohdittava tehokkaampia keinoja säädellä valuuttakursseja niin, että ne tukisivat kaupan vapautta. Kuten tunnettua, IMF on menettänyt otteensa teollisuusmaiden valuuttakurssipoliittikkaan. Valuuttakurssipoliittikkaa ei sisällytetty Plazan ja Louvren sopimukseen 1980-luvulla. IMF ei myöskään osallistunut Euroopan rahakriisin selvittämiseen vuonna 1992. IMF:n roolia pitäisikin uudistaa ja vahvistaa.

WTO:n toinen tärkeä tehtävä on sopeuttaa kehitysmaat globaaliin markkinajärjestelmään ja GATT:in uusiin sääntöihin. Uruguay'n kierros oli ensimmäinen sarja kauppaneuvotteluita, joissa kehitysmaiden enemmistö ei esittänyt merkittäviä poikkeusvaatimuksia. Uusi järjestys asettaa kehitysmaalle huomattavia uusia vaatimuksia erityisesti maataloudessa ja palveluiden kaupassa. Ne luopuivat aiemmin (mm. Tokion kierroksella) saamistaan erioikeuksista ja myönnytyksistä. Herää kysymys, miksi näin ja mitä siitä seuraa?

Kehitysmaat eivät muodosta enää yhtenäistä rintamaa. Suuret kehitysmaat katsovat voivansa ajaa etujaan paremmin itsenäisesti kuin liittymällä laajaan kehitysmaiden ryhmään. Kehitysmaat myös pelkäsivät, että liialliset vaatimukset voisivat saada teollisuusmaat sopimaan keskenään. Lisäksi jotkin muutokset hyödyttivät nimenomaan kehitysmaita. Johtavat talousmahdit sopivat monista asioista keskenään ja lisämuutosten vaatiminen olisi voinut romuttaa koko sopimuksen. Hyväksymällä yleiset ehdot kehitysmaat nopeuttivat sopimuksen syntyä.

WTO:n tulee edistää kauppasopimuksen velvoitteiden noudattamista tavalla, joka ei estä kehitysprosessia. Koska WTO:lla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa rakennemuutoksiin tai yleiseen taloudelliseen kehitykseen, korostuu Maailmanpankin ja IMF:n rooli. WTO:n toiminnan koordinointi YK:n ja erityisesti sen kehitysjärjestön UNCTADin kanssa on avoin kysymys. UNCTAD tulee säilymään elimenä, joka keskittyy kaupan ja kehityksen vuorovaikutukseen.

WTO:n kolmas tehtävä on edistää entisten

socialististen maiden integroitumista maailmantalouteen. Enemmistö näistä maista on edelleen GATTin ja WTO:n ulkopuolella. Myös Kiinan osallistuminen on ongelmallista. Eräät osat WTO-sopimuksista huomioivat siirtymätalouksien erityistilanteen. Esim. sopimukset tukiaisista antavat niille mahdollisuuden pitempiin sopeutumisajakoihin. Siirtymätalouksien kohdalla Maailmanpankin, IMF:n ja WTO:n yhteistyö on erityisen tärkeää. G7-ryhmän maat ovat antaneet tukensa tälle.

On myös kaksi muuta haastetta, joita ei voida tässä yhteydessä sen enempiä käsitellä: sosiaalinen ja ekologinen. Edellinen liittyy kansainvälisen yhteistyön vaikutuksiin työllisyyteen, muutto-liikkeisiin, köyhyyteen ja työoloihin. Vuonna 1994 Yhdysvallat yritti saada työolot mukaan WTO:n esityslistalle. Useat maat, erityisesti kehitysmaat, kuitenkin vastustivat tätä pyrkimystä sanomalla, ettei kyseessä ole kauppaa koskeva asia. Kun EFTA-maat vuonna 1991 yrittivät kutsua kokoon ensimmäistä GATTin ympäristökokousta, samat maat käyttivät samaa argumenttia torjuessaan hankkeen. WTO:ssa näitä aiheita on käsitelty viittaamalla ekologiseen ja sosiaaliseen polkumyyntiin. Ongelmien ratkaisu ei liene kansainvälisessä kauppajärjestelmässä.

Aiempien kokemusten mukaan kansainväliset elimet voivat joutua päätöksissään toisiaan vastaan. Päätösten harmonisointi taas riippuu osittain äänestystavoista. WTO näyttää jatkavan GATTin perinnettä, jonka mukaan päätökset perustuvat yksimielisyyteen. Ministerikokouksessa ja yleiskokouksessa kullakin jäsenmaalla on yksi ääni, paitsi EU:lla, joka käyttää jäsenmaiden ääniä. Yleensä riittää yksinkertainen enemmistö, mutta monenkeskisen kauppasopimuksen tulkinnassa vaaditaan kolmen neljäsosan enemmistö. Yksinkertaisen enemmistön ja määrän enemmistön vaatiminen riippuu käsiteltävistä asioista.

IMF:ssa ja Maailmanpankissa päätökset syntyvät eri tavalla. Toimeenpanovalta on keskitetty pääjohtajalle. Luottamuselimityksissä äänioikeudet riippuvat jäsenmaiden omistusosuuksista.

Siten suurin osa äänistä on teollisuusmailla. Kehitysmailla ja entisillä sosialistisilla mailla on yhteensä vain 40 prosenttia IMF:n äänivallasta.

Johtopäätökset

Globaali ja alueellinen integraatio, teknologinen muutos ja kiristynvä kilpailu lisäävät maailman talousjärjestelmän sopeutumisvaatimuksia. WTO:n perustamisen myötä maailmanlaajuisella yhteistyöjärjestelmällä on paremmat toimintaedellytykset kuin koskaan aiemmin sodanjälkeisenä aikana. Se voi palvella paitsi yksittäisiä maita myös tehostaa koko globaalin järjestelmän toimintaa sekä lisätä sen vakautta ja ennustettavuutta - edellyttäen tietysti että tehtyjä sopimuksia noudatetaan. Samalla voi kuitenkin julkisuudessa

syntyä enemmän konflikteja.

Toisaalta WTO:n perustaminen lisää kansainvälisten järjestöjen maailmassa vallitsevaa institutionaalista anarkiaa, koska järjestöjen toiminta ei ole ristiriidatonta ja koordinoitua. Ei ole myöskään mitään älyllistä tai poliittista yhteisymmärrystä siitä, miten parempi järjestelmä rakennettaisiin. Ehkä on helpompaa kehittää erilaisia epämuodollisia yhteistyön muotoja, kuten WTO:n, IMF:n, YK:n ja Maailmanpankin johtajien vuosittaisia kokouksia, joissa voitaisiin koordinoida politiikkaa ja tavoitteita. Erilaisten instituutioiden välinen kilpailu ei ainoastaan vähennä yhteistyöjärjestelmän uskottavuutta vaan voi myös vakavasti uhata yhteistyön tulevaisuutta.

(Suomenmos: Jaakko Kiander)