

*Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen
raportteja 209*

*Pellervo Economic Research Institute
Reports 209*

**PERUSHYÖDYKEPOLITIikka SUOMEN
KEHITYSPOLITIIKAN OSANA**

Kalle Laaksonen

Helsinki 2008

Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT
Eerikinkatu 28 A
00180 Helsinki
Puh. 09-348 8844
Fax. 09-3488 8500
Sähköposti econ.res@ptt.fi

ISBN 978-952-5594-97-3 (NID)
ISSN 1456-3215 (NID)
ISBN 978-952-5594-98-0 (PDF)
ISSN 1796-4776 (PDF)
Helsinki 2008

KALLE LAAKSONEN. 2008. PERUSHYÖDYKEPOLITIikka SUOMEN KEHITYSPOLITIIKAN OSANA. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen Raportteja 209. 132 s. ISBN 978-952-5594-97-3 (NID), ISBN 978-952-5594-98-0 (PDF), ISSN 1456-3215 (NID), ISSN 1796-4776 (PDF).

Abstract: Perushyödykkeet olivat 1970-luvulla luodussa kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa erittäin tärkeässä roolissa kehitysmaiden taloudelle, joskin niiden merkitys on viime vuosina vähentynyt. Perushyödykemarkkinoiden keskeisin ongelma oli kansainvälisten hintojen vaihtelu ja reaalihintojen alentuminen. Ajateltiin, että perushyödykkeiden vientihintoja voidaan säädellä joko puskurivarastoilla tai esimerkiksi tuottajien ja kuluttajien sopimilla vientikiintiöillä. Varsin pian kuitenkin osoittautui, etteivät kaavailut suunnitelmat toimi käytännössä. perushyödykekaupan rakenteet ovatkin muuttuneet selvästi viimeisen 30 vuoden aikana. Kauppavirrat ovat kääntymässä etelä-pohjoinen akselilta etelä-etelä suuntaan. Hinnat nousevat. Nyt kysytään, kuinka voidaan auttaa perushyödykkeistä riippuvia maita monipuolistamaan talouttaan. Alkaneen vuosituhannen perushyödykepolitiikan huomio tullaan kohdistamaan näiden maiden talouden rakenneongelmiin. Keskeinen politiikan puite on Aid for Trade kehityspolitiikka. Suomelle on tärkeää koordinoida perushyödykkeitä koskeva kehityspolitiikka Euroopan unionin puitteisiin.

Avainsanat: *perushyödykkeet, talouden monipuolistaminen, raaka-aineiden hinnat, kehityspolitiikka*

KALLE LAAKSONEN. 2008. REVIEW OF PRIMARY COMMODITIES AND THE FINNISH DEVELOPMENT AID POLICY. Pellervo Economic Research Institute Research Reports 209. p. 132. ISBN 978-952-5594-97-3 (NID), ISBN 978-952-5594-98-0 (PDF), ISSN 1456-3215 (NID), ISSN 1796-4776 (PDF).

Abstract: Primary commodities have received fairly little attention over the past few decades even though a role of the international policy on primary commodities has been important for developing countries since the 1970s. The fluctuation of international prices and decline of real prices were recognized as key problems in the markets. The rationale behind the policy was that the development of export prices for primary commodities of importance to developing countries could be regulated either by buffer stocks or by export quotas. It became clear that these plans would not work in practice. During the last 30 years the trade of primary commodities has radically changed. The most dynamic part of the primary commodity trade has been south-south trade. And prices may increase after a long declining period. The main question is how to assist the commodity dependent developing countries to diversify their economies. In the international primary commodities policy for the new millennium, the focus of attention and effort will be on structural problems in the economies of commodity-dependent developing countries (CDDC). Activities and allocation of economic resources are being steered towards this area. A framework for the policy could be sc. Aid for Trade Policy. Finland can concentrate its resources on monitoring the policies of commodity bodies and contributing to these policies mainly through the EU.

Key words: *primary commodities, diversification, raw material prices, development policy*

ESIPUHE

Perushyödykepolitiikalla on pitkä historia. Se on ymmärrettävää, koska kaikki maat ovat aikanaan olleet talouden ja ihmisten hyvinvoinnin suhteen hyvin riippuvaisia maatalouden tuottamista elintarvikkeista tai myös kaivannaistoiminnalla saaduista hyödykkeistä sekä muista luonnontuotteista.

Kansainvälinen perushyödykepolitiikka on kuitenkin 1970-luvulta alkaen kohdistunut ennen muuta kehitysmaiden tuottamiin ja viemiin alkutuotannon tuotteisiin. Perushyödykepolitiikalla on siis edistetty erityisesti tropiikin tuotteiden kuten kahvin, kaakaon ja teen sekä erilaisten teollisuuden käyttämien raaka-aineiden kuten kuitujen, mineraalien ja värimetallien tuotantoa ja kauppaa. Myös luonnonkumi ja trooppinen puu ovat keskeisiä perushyödykkeitä.

Viime vuosikymmeninä noudatetun perushyödykepolitiikan tavoitteena on ollut kansainvälisten hintavaihtelujen vakaannuttaminen sekä pyrkimys pysäyttää perushyödykkeiden suhteellisten hintojen pitkäaikainen alentuminen. Köyhille kehitysmailla tärkeä perushyödykepolitiikka on kuitenkin pitkään ollut kansainvälisestä kehityspolitiikasta sivussa. Keinot tavoitteiden saavuttamiseksi eivät ole tehonneet. Ongelma tai päämäärä ei ole kuitenkaan poistunut. Aivan viime vuosina ratkaisua köyhien maiden yksipuoliseen perushyödykeriippuvuuteen on haettu tuotannon monipuolistamisesta. Kysymys on siitä, miten yhdestä tai muutamasta perushyödykkeestä riippuvan kehitysmaan talouden monipuolistamista voidaan tukea.

Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen ekonomisti Kalle Laaksosen laatimassa raportissa tarkastellaan laajasti kansainvälisen perushyödykepolitiikan viime vuosikymmenten historiaa, sekä perushyödykkeiden asemaa kehitysmaiden taloudessa. Raportissa tehdään myös suosituksia Suomen harjoittaman perushyödykepolitiikan uusiksi painotuksiksi osana Suomen harjoittamaa kehityspolitiikkaa. Kirjoittajan mukaan olisi syytä arvioida, ovatko käytetyt kanavat tuloksiltaan tehokkaita vai pitäisikö politiikka ja sen rahoitus suunnata uudelleen.

Selvityksen tekemisen ajatus ja myös sen rahoitus oli lähtöisin Ulkoministeriön Globaali-osastolta, jossa osastopäällikkö Anneli Vuorinen sekä ulkoasiainsihteri Anu Konttinen olivat aloitteellisia ja antoivat paljon tukea hankkeen toteuttamiseen. Vastaava kiitos tuesta on syytä antaa Maa- ja metsätalousministeriön kansainvälisen yksikön päällikölle, ylijohdaja Veli-Pekka Talvelalle sekä ylitarkastaja Marjo Riihelälle. Marjo Riihelän kokoama ja kirjoittama laaja katsaus kansainvälisten perushyödykejärjestöjen toiminnasta ja Suomen osallistumisesta on sovitettu lähes sellaisenaan tätä aihetta koskevaan lukuun. Yhteistyö myös muiden haastateltujen kanssa oli mutkatonta ja antoisaa. Kiitos kuuluu myös heille.

Helsingissä, 1. lokakuuta 2008

Pasi Holm
toimitusjohtaja

Perttu Pyykkönen
tutkimusjohtaja

SISÄLTÖ

YHTEENVETO SEKÄ SUOSITUKSET SUOMEN KEHITYSPOLITIikkaAN	1
SUMMARY AND RECOMMENDATIONS FOR THE FINNISH DEVELOPMENT AID POLICY	15
1. TAUSTA - ELI PERUSHYÖDYKEPOLITIIKAN KYSYMYKSENASETTELU VUONNA 2008.....	24
2. PERUSHYÖDYKEPOLITIIKAN ALKUJUURILLA	28
2.1 Erityiset olosuhteet 1970-luvulla	28
2.2 YK ja UNCTAD avainasemassa	29
2.3 Perushyödykepolitiikan ydin - Integroitu perushyödykeohjelma.	30
2.4 Perushyödykepolitiikan tavoitteet ja keinot	31
2.5 Yhteisrahaston perustaminen.....	32
2.6 Perushyödykesopimusten asema	34
2.7 Suomen osallistuminen	35
3. PERUSHYÖDYKKEIDEN TUOTANNON, JALOSTUKSEN JA ULKOMAAN- KAUPAN MERKITYS KEHITYSMAIDEN TALOUDELLE	37
3.1 Raaka-aineiden ja perushyödykkeiden osuudet kehitysmää- viennistä alentuneet	37
3.2 Raaka-aineiden ja perushyödykkeiden hinnat historiassa alentuneet	44
3.3 Hintojen nousua 2000-luvun alussa	47
3.4 Integroidun perushyödykeohjelman (IPC) hyödykkeiden hinnat heilahtelevat	50
3.5 Hintojen säätely ei onnistunut - uusi kysyntä voi kääntää trendin	53
3.6 Perushyödykemarkkinoiden alueellinen rakenne muuttuu - etelä- etelä-kauppa valtaa alaa	56
3.7 Toimijoiden rakenteet ja vaikutusmahdollisuudet muuttuvat perushyödykemarkkinoilla	57
3.8 Perushyödykeriippuvuus köyhien maiden taloudellisena ja yhteiskunnallisena ongelmana.....	59
3.9 Perushyödykepolitiikan fokus kaupasta kehityspolitiikkaan	60
3.10 Case Mauritius - esimerkki perushyödykeriippuvuuden katkaise- misestä	61

4.	KANSAINVÄLISEN PERUSHYÖDYKEPOLITIIKAN TOIMIJAT - ARVIO NIIDEN ASEMASTA JA VAIKUTUKSESTA	64
4.1	Common Fund for Commodities (CFC) - perushyödykkeiden kansainvälinen erityisjärjestö	64
4.2	Kansainväliset perushyödykejärjestöt (International Commodity Bodies) – perushyödykepolitiikan edunvalvojia	68
4.3	UNCTAD - aikaisempien vuosien perushyödykepolitiikan luoja ..	80
4.4	YK:n maatalousjärjestö FAO paljon vartijana	82
4.5	Maailmanpankilla (World Bank) mittava kokemus perus- hyödykehankkeista	86
4.6	Kansainväliset kauppajärjestöt, WTO ja ITC	87
4.7	Euroopan unioni on keskeinen toimija	90
4.8	Muut perushyödykemarkkinoiden kansainväliset toimijat.....	95
5.	SUOMEN PERUSHYÖDYKEPOLITIIKAN PÄÄLINJAT OSANA KEHITYS- POLIITTISTA OHJELMAA	97
6.	JOHTOPÄÄTÖKSET	104
6.1.	Perushyödykemarkkinoiden säätely ei ole toiminut – hinta- heilahtelujen vakauttamisen tai hintatrendien kääntämisen tulokset ovat olleet heikot.....	104
6.2	Perushyödykemarkkinoiden toimintaympäristössä on tapah- tunut historiallinen muutos - markkinoiden rakenteessa on uusi geopoliittinen ja taloudellinen arkkitehtuuri: dynaamisin kehitys tapahtuu etelä-etelä-akselilla	105
6.3	Tuotantoa, markkinointia sekä kansainvälistä kauppavaihtoa hallitsevat yksityiset yritykset, ei valtiot - integroitunut tuotantoketjuajattelu (commodity value chain) dominoi	106
6.4	Perushyödykepolitiikan kova ydin säilynyt - perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden (commodity dependent developing countries) kehitys- ja köyhyysongelmat lähes entiset: koskee ennen muuta noin 50 maata, joissa asuu runsaat 600 miljoonaa ihmistä.....	108
6.5	Ydinongelman ratkaisussa ovat kehityspoliittiset keinot tarpeen - kehityspoliittisesti toimivaa mallia haetaan perushyödykesektorin erillisratkaisusta, kauppapolitiikasta sekä perinteisestä kehitysyhteistyöstä: kaikkia kanavia tarvitaan - oikea kombinaatio olosuhteiden mukaan	109
6.6	Eri instituutioilla ja vaikutuskanavilla omat vahvuutensa ja heikkoutensa	110
6.7	Suomen kehityspoliittikka perushyödykkeiden suhteen ennen ja nyt - myönteistä suhtautumista köyhien maiden kauppakysy- myksiin - vielä vähän konkretiaa	116

6.8 Tulevan politiikan lähestymistavat ja puitteet	117
KIRJALLISUUS JA LÄHTEET	120
Haastattelut	122
Liite 1. Kehitysmaiden ja teollisuusmaiden kehitysmaille tärkeiden perushyödykkeiden vienti 2005	123
Liite 2. Perushyödykkeiden osuus koko viennistä 2003 - 2005, sekä väestö 2006	126
Liite 3. Esimerkki kehityspolitiikan vaikutuksesta perushyödyketuotantoon ja markkinointiin	131

YHTEENVETO SEKÄ SUOSITUKSET SUOMEN KEHITYSPOLITIIKKAAN

Yhteenveto

Perushyödykkeet (primary commodities) ovat saaneet viimeisen parinkymmenen vuoden aikana varsin vähän huomiota osakseen. Tilanne on tosin hieman muuttunut sitten vuoden 2004, jolloin raaka-aineiden ja energian maailmanmarkkinahinnat alkoivat pitkän laskukauden jälkeen nousta. Raakaöljyn kansainvälisissä hinnoissa saavutettiin keväällä ja kesällä 2008 reaalisesti kaikkien aikojen korkein hintataso. Myös metallien hinnat ovat reaalisesti nousseet vuosikymmenien takaiselle tasolle. Elintarvikkeiden hinnat alkoivat puolestaan nousta poikkeuksellisen voimakkaasti vuoden 2007 aikana ja hintojen nousu jatkui vuoden 2008 alussa. Viime vuosien kehitys antaa aiheen kysyä, onko maailmanmarkkinoilla edessä uusi kehitysvaihe, missä pitkään jatkunut raaka-aineiden ja perushyödykkeiden hintojen reaalin alentuminen päättyy ja kääntyy nousuun, ja mitä tämä mahdollinen muutos merkitsee raaka-aineiden ja perushyödykkeiden viennistä riippuville kehitysmaille. Antaako muutos riittävän taloudellisen sysäyksen vuosikymmeniä jatkuneen köyhyyden kierteen katkaisemiseksi?

Tässä raportissa tarkasteltavat perushyödykkeet eivät kuitenkaan kata kaikkia energia- ja raaka-ainehyödykkeitä. Tarkastelu kohdistuu kehitysmaiden taloudelle ja viennille tärkeisiin perushyödykkeisiin. Tarkastelujen ulkopuolelle rajataan mm. kaikki energiahyödykkeet; öljy, kivihiili ja maakaasu. Myöskään maailmantalouden kannalta keskeiset maataloustuotteet ja elintarvikkeet, joissa teollisuusmaat ovat pääasiallisia viejiä, kuten myös metalleista rauta ja teräs, rajautuvat tarkastelujen ulkopuolelle.

Kehitysmaiden taloudelle tärkeiden perushyödykkeiden näkökulma määräytyi 1970-luvulla luodussa kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa, vaikka syntyneet hyödykerajaukset eivät ole aivan yksiselitteisiä. Useissa analyyseissa tarkastelujen näkökulma voi olla hieman laajempi (esim. Common Fund for Commodities)¹ tai vastaavasti hieman suppeampi, kuten tässä

¹ Primary Commodities, SITC: 0+1+2 (pl. 22,27,28,233,244,266,267) +4+68; Lähde: Commodity Yearbook 2003, ja Basic Facts 2007, Common Fund for Commodities

raportissa pääosin on laita (Ks. Liite 1). Tämän raportin hyödykerajaus myötäilee 1970-luvun perushyödykepolitiikan linjausta.

Kansainvälisen hyödykekaupan rakenteet rajussa muutoksessa

Perushyödykkeiden viime vuosikymmenien vähäinen huomio johtuu myös kansainvälisen kaupan rakenteiden erittäin nopeasta muutoksesta. Raaka-aineiden ja perushyödykkeiden osuus kaupasta on nopeasti supistunut. Vuonna 2005 kehitysmaiden taloudelle tärkeiden perushyödykkeiden osuus maailman viennin arvosta oli enää noin 6 %. Näiden tuotteiden osuus teollisuusmaiden viennistä oli vain 5 %, mutta myös kehitysmaiden viennistä tarkasteltujen tuotteiden osuus oli enää 8 % (Ks. Liite 1).

Kehitysmaille tärkeillä perushyödykkeillä tarkoitetaan ennen muuta trooppisia tuotteita kuten kahvia, kaakaota, teetä, hedelmiä, sekä sokeria ja kalatuotteita, erilaisia kuituja kuten puuvillaa, luonnonkumia, trooppista puuta ja erityisesti eri värimetalleja kuten alumiinia, kuparia, sinkkiä, lyijyä, nikkeliä ja tinaa. Nykyisin kehitysmaiden vienti kasvaa myös uusissa perushyödykeryhmissä kuten leikkokukissa ja kotieläinrehuissa, esimerkiksi soijassa.

Historiassa perushyödykkeet ja raaka-aineet olivat tärkeimpiä kansainvälisen kaupan hyödykeryhmiä. Vielä 100 vuotta sitten vain muutama Keski-Euroopan maa vei teollisuustuotteita enemmän kuin perushyödykkeitä. Muiden maiden vienti oli lähes yksinomaan raaka-aineita ja perushyödykkeitä.

Kun kehitysmaaryhmä 1960-luvulla muotoutui siirtomaiden vapautuessa nykyiseksi, maaryhmän vienti oli pääasiassa edelleen raaka-aineita ja perushyödykkeitä. Kehitysmaiden viennistä vuonna 1965 oli elintarvikkeita ja maataloustuotteita noin 60 %, mineraaleja noin 23 % ja teollisuustuotteita vain 17,4 %.² Tilanne on vuonna 2008 aivan toinen. Kehitysmaiden viennistä teollisuustuotteita on nykyisin jo keskimäärin lähes 70 % (Ks. Kuvio 3, sivu 40), ja jos energiaa ei lueta mukaan, perushyödykkeiden osuus on siis vajaa kymmenesosa.

Myös raaka-aine- ja perushyödykeviennin aluerakenteessa ollaan uuden kehitysvaiheen alussa. Kun kauppavirrat jo historiallisistakin syistä aikaisemmin kulkivat etelä-pohjoinen suuntaan, nykyisin dynaamisin kaupan suunta on etelä-etelä. Perushyödykkeiden vienti kasvaa voimakkaasti erityi-

² W. Martin: Developing Countries' Changing Participation in World Trade, World Bank Research Observer 18(20): 187 - 203, 2003

sesti Aasian maihin. 2000-luvulla monien hyödykkeiden viennin kasvusta suuri osa on suuntautunut uusiin, teollistuviin maihin, jotka sijaitsevat Aasiassa. Kuparin viennin kasvusta 2000-luvun alussa 90 % johtui viennistä Kiinaan.

Uusien, teollistuvien maiden kysynnän kasvu näkyy myös perushyödykkeistä riippuvien maiden viennin kehityksessä. Esimerkiksi Saharan eteläpuolisen Afrikan vienti Kiinaan on yli viisinkertaistunut 2000-luvun alkuvuosina. Myös Latinalaisen Amerikan suuret maataloustuotteiden ja mineraalien viejät, esimerkiksi Brasilia, Argentiina, Chile ja Peru, hyötyvät syntyneestä uudesta kysynnästä.

Markkinoiden säätely ei onnistunut

Toisen maailmansodan jälkeen luotu kansainvälinen talousjärjestys nojautui kolmeen instituutioon - Kansainväliseen valuuttarahastoon, IMF:ään (1944), Kansainväliseen jälleenrakennuspankkiin, myöhemmin Maailmanpankkiin (1944) sekä vapaakauppaa edistävään sopimukseen, GATT:iin (1947), jonka seuraajaksi perustettiin Maailman kauppajärjestö WTO (1995). Jo GATT-järjestön syntyyn johtaneissa neuvotteluissa ja asiakirjoissa perushyödyke-markkinoiden keskeisimmiksi ongelmiksi kirjattiin kansainvälisten hintojen vaihtelu ja reaalihintojen alentuminen.

Perushyödykemarkkinoiden ongelmista vallinnut näkemys johti vuonna 1964 YK:n kauppaja kehitysjärjestön, UNCTADin perustamiseen sekä 1970-luvun perushyödykepolitiikkaan. Vuonna 1976 Nairobissa hyväksytty Integroitu perushyödykeohjelma (Integrated Programme for Commodities, IPC) muodosti raamin seuraavien vuosien kansainväliselle perushyödykepolitiikalle.

Integroidun perushyödykeohjelman ajatuksena oli, että kehitysmailla tärkeiden perushyödykkeiden vientihintojen kehitystä voidaan säädellä joko puskurivarastoilla tai esimerkiksi tuottajien ja kuluttajien sopimilla vientikiintiöillä. Puskurivarastojen rahoittamiseksi oli tarkoitus koota viejien ja tuojien yhdessä kustantama yhteisrahasto, joka rahoittaisi erillisiä, hyödykekohtaisia puskurivarastoja. Tämän säätelyjärjestelmän olennaisen rakenteen muodostaisivat eri hyödykesopimukset ja niiden hallinnointiin perustettavat hyödykejärjestöt. Hyödykesopimuksia ja järjestöjä oli tosin perustettu ja ollut olemassa jo parin kolmen vuosikymmenen ajan. Yhteisrahaston (Common

Fund, CFC) puitteissa oli määrä neuvotella sopimuksia niille hyödykkeille, joilta sellainen puuttui.

Varsin pian kuitenkin osoittautui, etteivät kaavaillut suunnitelmat toimi käytännössä. Markkinoita säätelevät järjestelmät ja sopimukset purkautuivat jo 1980-luvulla. Yhteisrahasto aloitti kuitenkin toimintansa vuonna 1989 perushyödykemarkkinoiden kehityshankkeiden rahoittajana. Common Fundin kanssa toimivat yhteistyössä tuolloin olemassa olevat kansainväliset perushyödykejärjestöt sekä FAO, jonka on ollut määrä edustaa sellaisia maatalousperäisiä hyödykkeitä, joilla ei ole omaa, itsenäistä perushyödykejärjestöä.

Yhteisrahaston (CFC) toimialueeseen kuuluvien perushyödykkeiden lukumäärä on vuosien mittaan kasvanut huomattavasti. Vuonna 2004 CFC:n ohjelmaan kuului yhteensä 119 perushyödykenimikettä, joista maataloudessa tuotettuja oli noin 110 ja loput olivat joko värimetalleja tai metsätalouden tuotteita kuten trooppinen puu tai luonnonkumi.

Perushyödykeriippuvuuden kova ydin on säilynyt

Runsaan 30 vuoden aikana on kulutettu paljon energiaa ja myös taloudellisia voimavaroja perushyödykemarkkinoiden ongelmien ratkaisemiseksi ja ongelmien kehitysmaille aiheuttaminen seurausten lieventämiseksi. Integroidun perushyödykeohjelman lisäksi mm. Euroopan unionin Lomé-sopimus vuodelta 1975 tarjosi puitteet ja rahoitusta Afrikan, Karibian ja Tyynen valtameren alueiden, ns. AKT-maiden kehitysongelmien ratkaisemiseksi. Lomé-sopimus ja sen jatkoksi vuonna 2000 voimaan tullut Cotonou-sopimus myötäilivät 1970-luvun tapaa tukea köyhien maiden kehityssponsoristeluja. Sopimukseen kuului mm. STABEX-instrumentti, jolla kompensoitiin maatalousperäisten perushyödykkeiden vientitulojen heilahtelua. Vastaava kompensatorinen rahoitusinstrumentti oli käytössä myös Kansainvälisellä valuuttarahastolla, IMF:llä.

Kompensatoriset rahoitusjärjestelmät lievensivät hintavaihtelun aiheuttamaa heikkoa valuuttatulojen kehitystä. Vaikein taloudellinen ongelma kuitenkin oli, että vuosien 1960 - 2002 välisenä aikana perushyödykkeiden ja raaka-aineiden hinnat jatkuvasti alentuivat, jos hintoja verrataan teollisuustuotteiden vientihintojen kehitykseen. 2000-luvun alussa metallien ja elintarvikkeiden hinnat olivat pudonneet reaalisesti noin puoleen 1960-luvun alun hintoihin verrattuna (Ks. Kuvio 5, sivu 46).

Kauppa- ja kehityspoliittisista ponnisteluista ja kompensatorisesta rahoituksesta huolimatta perushyödykemarkkinoiden kehitysongelmien kova ydin on säilynyt. Edelleen lähes 50 maan vientituloista puolet tulee yhdestä tai muutamasta perushyödykkeestä. Näissä maissa asuu runsaat 600 miljoonaa henkeä, ja toisaalta arvioidaan, että 2,5 miljardin ihmisen toimeentulo riippuu edelleen perushyödykkeiden tuotannosta, jalostuksesta ja kaupasta. Tähän väestöryhmään liittyy maailman köyhyysongelma, jonka ratkaisemiseksi YK:n vuonna 2000 asettamat Vuosituhattavoitteet on laadittu.

Kansainvälisen perushyödykepolitiikan painopiste on saatujen kokemusten perusteella siirtynyt markkinoiden säätelystä ja vientitulojen heilahtelun kompensatiosta kehityspoliittiseen kysymykseen siitä, miten perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden (Commodity Dependent Developing Countries, CDDC) tuotantoa ja taloutta voidaan monipuolistaa, diversifioida. Tämä oli keskeinen perushyödykepolitiikan kysymyksenasettelu kyllä jo 1970-luvulla, mutta sen suhteen on saatu vielä varsin vähän aikaan.

Perushyödykeriippuvuus kehityspoliittisena ongelmana

Kuluneiden 30 vuoden aikana on eri maissa, myös perushyödykkeistä riippuvissa maissa, tapahtunut paljon muutoksia. On jo useita esimerkkejä, että myös köyhät kehitysmaat, joiden tuotanto ja vienti ovat perustuneet yhteen tai muutamaan perushyödykkeeseen, ovat siirtyneet talouden kehityksessä uuteen vaiheeseen. Aasiasta tällaisia maita löytyy useita, mm. Etelä-Korea, Thaimaa, Malesia ja Vietnam. Latalaisesta Amerikasta voidaan mainita Chile, Meksiko ja Brasilia. Näille maille raaka-aineet ja perushyödykkeet ovat edelleen tärkeitä vientituotteita, mutta teollistuminen on jo hyvää vauhtia etenemässä. Saharan eteläpuolinen Afrikka on jäänyt eniten muista jälkeen. Alueelta voidaan mainita esimerkkinä, joissa on tapahtunut merkittävää kehitystä, Mauritius ja osittain myös Etelä-Afrikan tasavalta.

Alkaneen vuosituhannen kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa huomio ja ponnistelut tullaankin kohdistamaan perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden (CDDC) talouden rakenneongelmiin. Toiminnan painopistettä sekä taloudellisten kehitysvarojen allokoointia ollaan kohdentamassa tähän problematiikkaan.

Perushyödykemyksymysten kehityspoliittinen puite (framework) muotoutumassa

Kehitysmaiden maaseutu ja maatalous ovat monilta osin avainasemassa myös perushyödykeongelmien ratkaisuja etsittäessä. Se on tosiasia erityisesti sen vuoksi, että valtaosa perushyödykkeistä tuotetaan maataloudessa tai maaseudulla.

Perushyödykkeiden tuotannon kohottaminen, tuottavuuden parantaminen, kilpailukyvyyn kehittäminen, jalostusasteen nousu, markkinoinnin edistäminen tai tuotteiden laadun kehittäminen ovat aina viime kädessä riippuvaisia myös paikallisen alkutuottajan, viljelijän kyvyistä, resursseista ja osaamisesta. Kehitysmaiden maaseudulla valtiovallan ja julkisen sektorin rooli on myös tärkeä, koska omistuksen ja lainsäädännön, muiden instituutioiden sekä hallinnon taso ja rajoitukset määräytyvät maan harjoittamasta politiikasta kuten myös tuotannolle ja kaupalle tärkeät logistiset ja infrastruktuuriin liittyvät rakenteet. Maatalouden kehityspoliittikka onkin noussut 2000-luvulla uudelleen kansainvälisen kehityspoliittikan keskiöön. Siitä kertoo mm. Maailmanpankin viimeksi julkaisema World Development Report 2008, joka keskittyy maatalouteen. Asiaa korostaa myös ajankohtainen maailmanlaajuinen elintarvikekriisi, joka osaltaan johtuu viime vuosikymmenien aikana sektoria kohdanneista laiminlyönneistä.

Maaseudun ja maatalouden uusin kehityspoliittinen nousu antaa taustaa ja uutta pontta myös perushyödykeongelmien ratkaisulle. Vastaavalla tavalla uuden toiminnallisen puitteen luo WTO:n kauppaneuvottelukierroksen yhteydessä syntynyt kauppa- ja kehityspoliittinen lähestymistapa, ts. Aid for Trade-politiikka. Se kokoaa ne kehityspoliittikan elementit yhteen, jotka ovat tärkeitä myös perushyödykesektorin nykyiselle kehitysvaiheelle, kun tärkeimmässä on tuotannon ja talouden monipuolistaminen. Aid for Trade sisältää laajasti tarkasteltuna kolme toiminnan kohdealuetta:

- a) Tuotannollisen toiminnan edistäminen,
- b) Yksityisen sektorin tuki, sekä
- c) Ulkomaankaupan kehittäminen.

Näille kulmakiville voidaan tuleva perushyödykepolitiikka monilta osin rakentaa.

Yksityissektorin ja yritystoiminnan kehittämisen tärkeys ymmärretään hyvin sekä kansainvälisessä kehityspoliittikassa että useimpien kehitysmaiden omassa kansallisessa strategiassa. Keskeisin ongelma esimerkiksi kan-

sainvälissä järjestöissä - mm. UNCTAD, FAO, hyödykejärjestöt - on, että toimivia instrumentteja ja yhteysverkostoja on vielä liian vähän. Kehityspoliittinen public-private-partnership on siten vielä alkuvaiheessa.

YK, UNCTAD, FAO ja muut YK:n erityisjärjestöt sekä Maailmanpankki määrittelevät politiikan tavoitteet sekä tuottavat perushyödykkeitä koskevaa tietoa ja informaatiota

Kansainvälisen perushyödykepolitiikan kentällä on lukuisia toimijoita. Hyvin monilla kansainvälisillä instituutioilla on toimintoja, jotka tavalla tai toisella kytkeytyvät tai vaikuttavat myös perushyödykemarkkinoiden kehitykseen. YK:n ja sen erityisjärjestöjen - ennen muita UNCTADin ja FAO:n - tehtävä on perushyödykepoliittisten linjausten ja tavoitteiden hahmottaminen ja laatiminen. UNCTAD on perustamisestaan asti laatinut perushyödykekauppaa koskevia linjauksia. UNCTAD olikin aloitteellinen luotaessa sitä 1970-luvun perushyödykepolitiikkaa, jonka vaikutukset heijastuvat tähän päivään saakka. FAO:n tehtävä keskittyy toimenkuvansa mukaisesti maatalouden kehitykseen ja ruokaturvaan. FAO kokoaa tämän ohessa tietoa myös kehitysmaiden taloudelle tärkeistä perushyödykkeistä.

YK:n ja sen erityisjärjestöjen tehtävä kohdistuu ennen muuta poliittisten linjausten ja suositusten laatimiseen. Nämä instituutiot koetaan neutraaleimmiksi tahoiksi politiikkaohjausta hahmotettaessa. Policy-kysymysten ohella järjestöt ovat keskeisiä, kansainvälisiä perushyödyketiedon ja tilastojen ylläpitäjiä sekä analyysoijia. Kansainväliset instituutiot muodostavat keskeisen tiedollisen infrastruktuurin, jonka merkitystä ei voi yliarvioida.

Maailmanpankilla on puolestaan hyvin vahva asema määriteltäessä kansainvälisen kehityspolitiikan tavoitteita ja sisältöjä. Se johtuu jo yksistään siitä syystä, että Maailmanpankki on suurin yksittäinen kehityspoliittinen rahoittaja. Maailmanpankki on ollut vuosien mittaan tuhansien kehityshankkeiden rahoittaja ja myös toteuttaja. Instituutio tuottaa ja ylläpitää laajaa tietoaaineistoa, jolla on merkitystä markkinoiden kehitykselle. Varsinaiset perushyödykekysymykset ovat kuitenkin olleet Maailmanpankin toiminnassa viime vuosina aikaisempaa vähemmällä huomiolla.

Integroituneen perushyödykeohjelman perustalle syntynyt Yhteisrahasto, Common Fund for Commodities, on ainoa vain perushyödykkeisiin erikoistunut, kansainvälinen kehitysrahoituslaitos. Rahasto on kuitenkin hyvin pieni, ja sen rahoitus pohjaa uhkaa lähivuosina varojen loppuminen.

Kansainväliset perushyödykejärjestöt keskeisiä erityisfoorumeja

Läheisessä yhteistyössä Yhteisrahaston kanssa toimii useita, ehkä pari tusinaa hyödykejärjestöä, jos FAO:n hallitustenväliset hyödykeryhmät luetaan mukaan. Hyödykejärjestöjen ensisijaisena tehtävänä on toimia kansainvälisissä suhteissa edustamansa hyödykkeen edunvalvojana. Ne pyrkivät tekemään työtä myös ko. hyödykkeen markkinoiden kehittämiseksi. Tältä osin niillä on paljon tietoa ja informaatiota edustamansa perushyödykkeen tuotannosta, jalostuksesta ja kaupasta sekä ajankohtaisista erityiskysymyksistä.

Kansainvälisillä perushyödykejärjestöillä on varsin vähän voimavaroja varsinaisten kehittämistoimien ja -hankkeiden rahoittamiseen tai toteuttamiseen. Ne toimivat ennen muuta hyödyllisinä foorumeina tuottajien ja kuluttajien kesken.

Euroopan unioni on Suomen kannalta keskeinen ja aktiivinen toimija

Euroopan unioni on ollut aktiivinen toimija perushyödykepolitiikassa. Keskeinen osa EU:n allokoimaa kehitysapua, joka on kanavoitu Euroopan kehityspankin, EDF:n kautta AKT-maille, on suuntautunut perushyödykemarkkinoiden ongelmien aiheuttamien taloudellisten seurausten lieventämiseen (STABEX) tai sektorin kehittämiseen (SYSMIN). Uusimmat aloitteet koskevat Länsi-Afrikan puuvillaa ja EPA (Economic Partnership Agreement) -maiden perushyödykesektorin kehitysohjelmaa all-ACP Agricultural Commodities Programme.

EU:lla on hyvin pitkälle meneviä kehityspoliittisia sitoumuksia AKT-maiden kanssa, ja on todennäköistä, että perushyödykekysymykset tulevat saamaan tässä politiikassa keskeisen sijan. AKT-maita on nykyisin yhteensä 79. Toisaalta perushyödykkeistä taloudellisesti riippuvista kehitysmaista (CDDC), joita on noin 50, kolme neljäsosaa on AKT-maita. Näin ollen EU:n perushyödykepolitiikka, joka on määritelty vuonna 2004 hyväksytyssä toimintaohjelmassa (the Action Plan 2004), fokusoituu juuri CDDC-maiden kehitysongelmien ratkaisemiseen ja talouden monipuolistamisen tukemiseen.

Euroopan unioni vahvistaa rooliaan myös kansainvälisten perushyödykejärjestöjen yhteistyössä, koska komissio tulee edustamaan useimmissa järjestöissä jäsenmaita ja maksaa myös jäsenmaiden puolesta järjestöjen jäsenmaksut.

Suomella oma roolinsa

Suomelle kansainväliset perushyödykekysymykset ovat ennen muuta kehityspoliittinen asia. Suomi tukee aktiivisesti kehitysmaiden pyrkimystä monipuolistaa talouttaan ja siten nostaa elintasoaan.

Kansainvälisessä kauppapolitiikassa sekä kauppa- ja kehityspoliitikassa Suomi on perinteisesti korostanut vähiten kehittyneiden maiden asemaa. EU:n puitteissa Suomi on osallistunut aktiivisesti Aid for Trade-politiikan hahmottamiseen. Viime vuosina on aktivoitu uudelleen tuonnin edistäminen kehitysmaista. Vuonna 2006 toimintansa aloittanut Finnpartnership-ohjelma palvelee sekä kehitysmaatuontia että ennen muuta suomalaisten pk-yritysten yhteistoimintaa kehitysmaayritysten kanssa. Kehitysmaiden yritystoiminnan edistämiseksi Suomen kehityspoliittikkaan on kuulunut jo lähes 30 vuotta tähän alueeseen erikoistunut instrumentti, Finnfund.

Suosituksat Suomen kehityspoliittikkaan

1. Syytä harkita CFC:stä irtautumista

Common Fund for Commodities, CFC on perushyödykemarkkinoiden todellisen muutostarpeen - perushyödykkeiden tuotannosta ja viennistä riippuvien köyhien kehitysmaiden (noin 50 maata) tuotannon ja talouden diversifioinnin - edistämiseksi kovin pieni ja osittain myös tehoton yksikkö. Parhaimmillaan CFC voisi rahoittaa ja aikaansaada perushyödykejalostuksen ja -markkinoiden pilottihankkeita, joiden antaman kokemuksen nojalla joko maat itse, tai bilateraaliset avunantajat ja rahoittajat tai kansainväliset kehitysrahoituslaitokset voisivat rahoittaa ja edistää laajamittaisesti diversifiointiin tähtääviä hankkeita. CFC:n rahoituksen mittakaavassa (noin 2 milj. dollaria per hanke) hankkeet harvoin saavat aikaan pysyviä muutoksia tai pysyvää kehitystä, vaikka CFC:n hankkeisiin liitetään yleensä tavoite tuloksiin liittyvän informaation jakamisesta tai jopa hankkeiden replikoinnista. Ilman mittavia lisäpanoksia näin ei kuitenkaan käytännössä tapahdu. Hankkeet jäävät pieniksi ja kertakäyttöisiksi.

CFC:n toinen suuri tavoite - perushyödykejärjestöjen (ICB:t) toiminnan tehostaminen - on edennyt vain vähän. CFC saa noudatetun toimintapolitiikan mukaisesti hanke-ehdotukset perushyödykejärjestöjen kautta. Järjestöt

vastaavat hanke-ehdotusten kehittamisestä CFC:n määrittelemien kriteerien mukaisiksi (manual) sekä hankkeiden toteutuksen valvonnasta. Hankevalmistelu ei ole teknisesti saavuttanut tasoa, jota menestyviltä hankkeilta voidaan edellyttää. Tosiasiassa ICB:ten ja CFC:n välinen hankevalmistelu on johtanut kiistaan hankkeiden omistajuudesta; ts. kenen hanke on siinä vaiheessa, kun valmistelu on edennyt vaiheeseen, jossa se täyttää CFC:n rahoituskriteerit? Valmisteluprosessi kestää lisäksi usein 2 - 3 vuotta - usein heikon alkuvaiheen vuoksi. Projektisykli venyy näin ollen liian pitkäksi. CFC ei ole myöskään saanut hyödykejärjestöissä aikaan siinä määrin vakuuttavaa hyödykesektorin strategiavalmistelua kuin aikanaan oli tähtäimessä.

Hankevalmistelun tehostamiseksi CFC joutuu usein palkkaamaan ulkopuolisen konsultin, jonka on määrä tuoda tarvittavaa teknistä asiantuntemusta mutta joka helposti lisää hankkeen omistajuuteen liittyviä ongelmia. Toiminnan mittakaavan vuoksi, sekä hankkeiden suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvien heikkouksien vuoksi CFC:n toiminnan kehityspoliittinen vaikuttavuus jää vähäiseksi.

Vielä yhtenä näkökohtana voi ottaa esiin CFC:n toimiminen perushyödykekysymysten kansainvälisenä puolestapuhujana (advocacy). Perushyödykkeet ovat viime vuosina saaneet kansainvälisesti vain vähän huomiota. CFC on kuitenkin halunnut esiintyä tärkeimpänä vain perushyödykkeisiin keskittyneenä asiantuntijaelimenä. Jotta tämä tavoite saisi uskottavuutta, se edellyttäisi näkyvyyttä eri foorumeilla, mikä taas voi perustua vain korkeatasoiseen perushyödykekysymysten asiantuntemukseen. CFC:n sihteeristölle on epäilemättä kertynyt käytännön asiantuntemusta perushyödykehankkeiden toteuttamisesta ja myös ko. hyödykkeiden substanssista. Epäselvää kuitenkin on, onko CFC lunastanut paikkansa perushyödykkeiden kiistattomana asiantuntijaelimenä. Ollakseen vaikuttava perushyödykkeiden puolestapuhuja ja merkittävä hankkeiden rahoittaja, CFC tarvitsisi jäsenmaiden rahoituksen lisäksi rahoitusta myös kaupallisilta pääomamarkkinoilta. Tässä suhteessa CFC ei näytä vielä lunastaneen paikkaansa.

Kun CFC:n hanketyön jatkuminen vuoden 2012 jälkeen edellyttää jäsenmailta huomattavaa taloudellista lisäpanosta, Suomen tulisi harkita jäsenyyden jatkamisen perusteita. Ilmeisesti tärkein peruste jäsenyyden jatkamiselle on jatkuvuus yleensä ja myös kehitysmaamyönteisyyden kuvan ylläpitäminen Suomen kehitysmaapolitiikassa. Kehitysmaat ja erityisesti kansainvälisten perushyödykejärjestöjen jäsenkehitysmaat kokevat CFC:n josakin määrin omaksi kehitysrahoituslaitoksekseen. CFC:n kehityspoliittinen

vaikuttavuus ja aikaansaadut tulokset eivät kuitenkaan puolla jäsenyyden jatkamista.

Mikäli Suomi haluaa jatkaa kehityspoliittisista syistä CFC:n rahoittamista, Common Fundille allokoitava rahoitus tulisi korvamerkitä hankkeisiin, jotka CFC suuntaa käytettäväksi vähiten kehittyneiden maiden (LDC) perushyödykesektorilla. Vähiten kehittyneissä maissa rahoitus menee tosin käytännön syistä yleiseen sektorikehitykseen, eikä johda ainakaan keskipitkällä aikavälillä tuotannolliseen toimintaan, joka tuottaisi kaupallista tuloa. Ei ole kuitenkaan perusteltua, että Suomen kehitysyhteistyövaroja kohdennettaisiin Kiinan, Thaimaan, Meksikon tai Brasilian tapaisten kehittyneiden kehitysmaiden tuotannollisen toiminnan kehittämiseen. Näiden maiden taloudelle perushyödykkeillä ei ole köyhiä maita vastaavaa merkitystä.

2. Tulee jatkaa arviointia Suomen osallistumisesta yksittäisten hyödykejärjestöjen toimintaan, ja keskittää arvioiden perusteella voimavarat valittuihin järjestöihin sekä EU-koordinaatioon

Kansainvälisiä perushyödykejärjestöjä on nykyisin 13 ja vastaavasti FAO:n piirissä toimii 11 hyödykeryhmää, jotka ovat erikoistuneet maataloudessa, erityisesti trooppisella vyöhykkeellä tuotettuihin hyödykkeisiin sekä kalastukseen. Vain harvan hyödykejärjestön toimintaan osallistuminen edellyttää Suomelta erityisiä jäsenmaksuja, koska yhä useammin edustautuminen hoidetaan EU:n komission kautta, ja EU maksaa jäsenmaidensa puolesta jäsenmaksut. Suomi maksaa suoraan kahden tai kolmen hyödykejärjestön jäsenmaksut. Aktiivinen osallistuminen edellyttää kuitenkin huomattavaa henkilöressurssien käyttöä, koska kunkin organisaation toiminta tuottaa alaa koskevaa materiaalia, johon tulee perehtyä erityisesti säännönmukaisten tai ad hoc järjestettyjen kokousten yhteydessä.

Suomi on ollut kokoonsa nähden aktiivinen ja osallistunut varsin monien hyödykejärjestöjen toimintaan, vaikka priorisointia on jo tehty. Perusteena on ollut kehitysmaiden politiikkaa tukevat kehityspoliittiset linjaukset sekä Suomen oma intressi. Suomen oman talouden tai tuotannon kannalta avainhyödykkeitä ja -järjestöjä on kuitenkin vain harvoja. Tärkeimpinä voidaan pitää viljaneuvostoa ja kahvia sekä trooppista puuta. Trooppisilla hedelmillä ja vihanneksilla sekä öljykasveilla on epäilemättä merkitystä kuluttajan ja kaupan kannalta, mutta ei ole selvää, onko niiden järjestöillä kaupapoliittista roolia ohi WTO:n. Myös värimetallien tutkimusryhmillä on infor-

maation välittämisessä merkitystä, koska Suomessa on alan kaivostoimintaa ja jalostusta, vaikkakin suomalaisten yritysten omistuksessa olevaa jalostusta on vain jaloterästehtaassa, joka käyttää varsin vähän värimetalleja raaka-aineenaan.

3. Euroopan unionin aktivoituvaan rooliin perushyödykkeissä tulee kiinnittää erityistä huomiota. EU:lla on paljon voimavaroja ja käyttämättömiä mahdollisuuksia. EU:n perushyödykepolitiikan painopiste on historiallisista syistä AKT-maissa. Suomen politiikan taustaksi tulisi selvittää EU:n toiminnan rakenteet sekä päätöksenteon ja vaikuttamisen prosessit.

Euroopan unioni on aktivoinut toimintaansa kansainvälisten hyödykejärjestöjen suhteen. EU:n jäsenmaana Suomi voi keskittää voimavaransa pääasiassa EU:n kautta tapahtuvaan hyödykejärjestöjen politiikan seurantaan ja politiikkaan vaikuttamiseen. Keskeisenä kanavana toimii säännöllisesti kokoontuva PROBA -työryhmä, jossa määritellään EU:n kannat eri perushyödykejärjestöjen kokouksissa käsiteltäviin asioihin. Työryhmään osallistumista ja muuta perushyödykepolitiikan käytäntöä valmistellaan Suomessa viranomaistahojen keskinäisessä perushyödykeverkostossa.

EU:n perushyödykepolitiikka kanavoituu yhä enemmän Afrikan, Karibian ja Tyynen valtameren alueilla sijaitsevien AKT-maiden tukemiseen. AKT-maat ovat valtaosaltaan taloudellisesti riippuvia perushyödykkeiden tuotannosta, jalostuksesta ja kaupasta. Vastaavasti kolme neljäsosaa perushyödykkeistä taloudellisesti riippuvista kehitysmaista on AKT-maita. Historiallisista syistä EU on poliittisesti sitoutunut tukemaan AKT-maiden taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. Perushyödykesektori ja sen kehittämiseen kohdennettu kehitys-, kauppa- ja investointipolitiikka ovat siten tulevaisuudessa keskeinen politiikan kohdealue EU:n ja AKT-maiden taloudellisissa ja poliittisissa suhteissa.

4. Perushyödykkeet yhä selkeämmin Suomen harjoittaman kehityspolitiikan osaksi

Kansainvälisen kehityspolitiikan ydin kiteytyy taloudellisesti perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden ongelmaan. Vaikka kansainvälisten markkinoiden viimeaikaiset muutokset - kysynnän nousu Aasiassa ja etelä-etelä-

kaupan voimakas kasvu - tukevat perushyödykkeistä riippuvien maiden vientihintoja ja vientitulojen kasvua, ongelman ydin, alkutuottajien köyhyys, ei helposti poistu. Keskeisin tavoite on tuotannon ja talouden monipuolistaminen, diversifiointi. Avainkysymys on, miten voidaan tukea tuotannon ja kaupan monipuolistamista. Perinteiset kauppapolitiikan keinot, preferenssit, kauppapoliittinen tuki tai tuonnin edistäminen, eivät ole riittäviä tuotannon monipuolistamisen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Diversifiointiin, talouden rakennemuutokseen päästään laaja-alaisen kehityspolitiikan ja määrätietoisien yhteiskunta- ja talouspolitiikan keinoin. Tätä kansainväliset järjestöt ja avunantajat voivat tukea. Yhtä ja yksinkertaista reseptiä ei ole olemassa, mutta hyvän kehityksen kokonaiskuva on hahmotettavissa. Positiiviseen kehitykseen pyrkivällä maalla pitää olla täsmennetty visio ja strategia, johon maan harjoittama politiikka nojaa. Maailmanpankin aloitteesta moniin kehitysmaihiin on jorakennettu köyhyyden vähentämisstrategia (PRSP). Näissä ohjelmissa ei kuitenkaan aina ole riittävästi korostettu perushyödyketuotannon monipuolistamisen tarvetta. Välillisesti näin voi ehkä olla, koska esimerkiksi Tansanian uusin köyhyyden vähentämisstrategia vuodelta 2005 (NSGRP)³ painottaa talouskasvua ja erityisesti maataloustuotannon kasvun nopeuttamista. Maatalous ja maaseutu ovat keskeinen ympäristö ja alue, mistä myös perushyödyketuotannon monipuolistamisessa on lähdettävä liikkeelle.

Kun halutaan korostaa yhtä talouden osa-aluetta, joka on avainasemassa myös perushyödyketuotannossa, on se paikallinen yritystoiminta ja yksityissektori. Usein kysymys on tällöin alkutuotannon tuottajan kyvystä ja mahdollisuudesta kehittää tuotantoaan. Joskus on sanottu, että maailman 500 miljoonaa pienviljelijää ratkaisevat, saadaanko aliravitsemus ja nälkäongelma maailmassa kuriin. Sama pätee myös perushyödyketuotannon monipuolistamiseen ja jalostusasteen nousuun. On keskeinen kehityspoliittinen kysymys, miten osaamista, tuotantopanoksia, rahoitusta sekä markkinointitaitoa ja -kanavia voidaan luoda ruohonjuuritason perushyödyketuotantoon. Kehityspoliittisesti on kysymys resursseista, ts. maasta, vedestä, osaamisesta, yritys rakenteista, sekä myös infrastruktuurista, ts. teistä, sähköstä, yleensä energiasta, varastoista ja tietoliikenteestä, ja lisäksi tuotantopanoksista, mm. lannoitteista, tuotantovälineistä ja rahoituksesta, sekä riskien hallinnasta.

³ The United Republic of Tanzania: National Strategy for Growth and Reduction of Poverty, 2005

Nykyisin ymmärretään, ettei kestävää talouskehitystä saada aikaan ilman elinvoimaista ja dynaamista yksityissektoria. Sen syntyminen ja kehittyminen ovat luonnollisesti paljon laajempia kysymyksiä kuin minkä perinteinen perushyödykepolitiikka kattaa. Suotuisa yritysilmasto vaatii sekä lainsäädäntöä että hyvää hallintoa, eli toimintaympäristöä, jota voidaan kutsua termillä suotuisa business climate.

5. Perushyödykepolitiikan foorumit kehitteillä - avoimia kysymyksiä Suomessa

Kansainvälisen perushyödykepolitiikan kentällä on lukuisia toimijoita. Aktiivisia ovat olleet YK, UNCTAD, FAO ja Maailmanpankki sekä kansainväliset hyödykejärjestöt. Toimijoiden yhteistyö ja koordinaatio on tarpeen. Tarvitaan yhä parempaa ja ajankohtaista tietoa markkinoiden toiminnasta ja kehityksestä. Tarvitaan foorumeita, joilla voidaan vaihtaa käsityksiä ja sopia politiikasta. Tarvitaan kansainvälisiä elimiä, jotka luovat yhteiset tavoitteet, politiikan sisällön ja toimintasuunnitelmat. Tarvitaan myös analyysia siitä, mikä on hyvää ja toimivaa politiikkaa.

YK on perinteinen kansainvälisen kehityksen tavoitteiden ja normien asettaja. YK:n erityisjärjestöt, UNCTAD ja FAO, edustavat politiikan suunnittelun erityisosaamista. Ne toimivat myös keskeisenä seurannan ja tietojärjestelmien ylläpitäjinä. Maatalousalalla FAO on sektorin knowlegde base instituutti. UNCTAD on monilta osin samaa kehitysmaakaupassa ja perushyödykkeissä. Maailmanpankki on tärkeä instituutti kehityspolitiikassa ja erityisesti kehityshankkeiden toteuttajana.

Monia muitakin kansainvälisiä tai ei-hallitustenvälisiä elimiä ja instituutioita voidaan mainita. Perushyödykepolitiikan seurannan, analyysien sekä "puolesta puhumisen" vuoksi tarvitaan foorumeita ja niiden keskinäistä työnjakoa. Näiltä soin kansainvälisessä yhteistoiminnassa on puutteita.

Myös Suomen perushyödykepolitiikassa olisi syytä arvioida, miten eri kanavat toteuttavat parhaiten niitä päämääriä ja tavoitteita, joita politiikalle Suomessa asetetaan. Suomessa ei myöskään ole omaa säännöllistä seuranta- tai tutkimusta ja analyysia perushyödykepolitiikasta tai sen toteuttamisvaihtoehdoista. Kysymykset nousevat luonnollisesti kehitysyhteistyön, kauppapolitiikan ja muun kehitysmaapolitiikan yhteydessä esiin, mutta aika ajoin voisi olla paikallaan tehdä valituista näkökulmaista erityisiä perushyödyke-markkinoiden ja -politiikan analyysia.

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS FOR THE FINNISH DEVELOPMENT AID POLICY

Summary

Primary commodities have received fairly little attention over the past few decades. This situation has, however, changed somewhat since 2004 when the world market prices of energy and other commodities began to rise after a long period of decline. The developments of the past few years raise the question of whether long term depreciation in the real prices of raw materials and primary commodities is coming to an end and turning into an upswing, and what implications this potential change would have for developing countries dependent on exports of raw materials and primary commodities. Would such a change provide an economic impetus strong enough for them to break free of the spiral of poverty that has lasted too long?

The prevailing policy approach on primary commodities important for the economies of developing countries was established in the 1970s. However, categorisations of commodities are not simple. The approach used in many analyses may be somewhat wider, so that the review will cover agricultural products and a large part of the mining industry, or alternatively somewhat more limited, as is the case in this report in most respects. The categorisations of commodities used here rely largely on the 1970s policy on primary commodities.

Structures of international commodities trade undergoing radical change

The low level of attention on primary commodities over the past few decades is also due to an extremely rapid change in the structures of international trade. The proportion of raw materials and primary commodities in trade has decreased rapidly. In 2005, primary commodities of importance to developing economies only amounted to about 6% of global exports, 5% of the exports by industrialised countries, and only 8% even of the exports of developing countries.

Primary commodities of importance to developing countries refer primarily to tropical products, such as coffee, cocoa, tea, fruit, sugar, fish

products, and different fibres such as cotton, natural rubber, tropical timber and non-ferrous metals, such as aluminium, copper, zinc, lead, nickel and tin. At present, exports from developing countries are also growing in new categories of basic commodities, such as cut flowers, and animal feeding stuff, such as soy.

When the developing countries got their independence in the 1960s, their exports still consisted mainly of raw materials and primary commodities. In 1965, about 60% of exports from developing countries consisted of food and agricultural raw materials, 23% of minerals and only 17% of industrial products. In 2008, the situation is completely different. Today, the proportion of industrial products in the exports of developing countries is already almost 70%.

In terms of the regional structure of exports of raw materials and primary commodities, too, a new phase of development is dawning. While the trade flows have previously – not least for historical reasons – moved from south to north, nowadays the most dynamic direction of trade is south to south. Growth in the exports of primary commodities is particularly rapid in exports to Asian countries. Since the turn of the millennium, growth in exports of many commodities has been concentrated on the emerging economies of Asia.

Market regulation has failed

Already in trade negotiations at the end of the 1940s, the fluctuation of international prices and decline of real prices were recognized as key problems in the primary commodities markets. This assessment led in 1964 to the establishment of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) and the primary commodity policy of the 1970s. The Integrated Programme for Commodities (IPC) adopted in 1976 in Nairobi formed the framework for international primary commodity policy in subsequent years.

The rationale behind the IPC was that the development of export prices for primary commodities of importance to developing countries could be regulated either by buffer stocks or, for example, by export quotas agreed between producers and consumers. To finance the buffer stocks, it was planned to raise a Common Fund paid jointly by exporters and importers, which would finance separate commodity-specific buffer stocks.

Rather soon, however, it became clear that these plans would not work in practice. The market regulation systems and agreements were abolished already in the 1980s. However, the Common Fund began operation in 1989 as a financier of development projects in the primary commodities markets. Cooperation partners of the Common Fund include international commodity bodies and the FAO, promoting such agricultural goods that have no independent commodity bodies.

The hard core of dependence on primary commodities has remained

Over a good 30 years, a lot of energy and economic resources have been expended in an attempt to solve the problems in the primary commodities markets and alleviate the consequences of these problems on developing countries. In addition to the IPC, other initiatives include the European Union's Lomé Agreement in 1975, which provided a framework and financing for solving development problems in the African, Caribbean and Pacific regions (the ACP countries). The Lomé Agreement included, among other things, a STABEX instrument used to compensate for fluctuation in export incomes from primary agricultural commodities.

The compensatory financing systems alleviated the poor development of income in foreign currencies resulting from price fluctuation. However, the most difficult economic problem was that the prices of raw materials and primary commodities declined constantly relative to the export prices of industrial products. At the beginning of the present decade, the prices of metals and food had dropped in real terms by about a half from the beginning of the 1960s.

Despite trade and development policy efforts and compensatory finance, the hard core of development problems in the primary commodities markets has remained. Today, almost 50 countries continue to receive about half of their export income from one or a few primary commodities. A good 600 million people live in these countries, and on the other hand it has been estimated that the livelihood of 2.5 billion people still depends on production, processing and trade in primary commodities.

Dependence on primary commodities as a problem of development policy

Over the past 30 years many changes have taken place in various countries, including those dependent on primary commodities. There are already many examples of how poor developing countries whose production and exports have been based on a single or a few primary commodities have moved to a new phase in their economic development. In Asia, there are many such countries, including South Korea, Thailand, Malaysia and Vietnam. In Latin America, we could mention Chile, Mexico and Brazil. Raw materials and primary commodities continue to be important export goods for these countries, but their industrialisation is already at an advanced stage. Sub-Saharan Africa is, however, lagging behind. As examples of countries in the region where significant development has been achieved, we could mention Mauritius and in some respects also South Africa.

In the international primary commodity policy for the new millennium, the focus of attention and effort will be on structural problems in the economies of commodity-dependent developing countries (CDDC). The focus of activities and allocation of economic resources are being steered towards this area.

Development policy framework for primary commodities taking shape

The rural areas and agriculture of developing countries in many respects hold the key to a solution for the problems concerning primary commodities. This is true especially because a majority of primary commodities are produced within agriculture or otherwise in rural areas. Increasing the production of primary commodities, improving efficiency, developing competitiveness, raising the degree of processing, supporting marketing or enhancing the quality of products ultimately always depend also on the skills, resources and expertise of the local primary producer, the farmer. In the rural areas of developing countries, the role of government and the public sector is also important, because the level and restrictions of ownership and legislation, other institutions and administration are determined by the policies pursued in the country, as are the logistical structures and other infrastructures needed for production and trade. In fact, since the turn of the millennium,

agriculture has once again taken a centre stage in the international development policy.

The recent renaissance of rural areas and agriculture in development policy provides a foundation and new impetus for solution of the problems concerning primary commodities. Similarly, a new operational framework was created in the Aid for Trade approach to development policy developed at the WTO. This combines the elements of trade policy that are important in the present phase of development in the primary commodities sector, in which the objective is to diversify production and the economy. In a broad sense, Aid for Trade includes three operational target areas:

- a) Promotion of production activities,
- b) Private sector support, and
- c) Development of foreign trade.

Future policy on primary commodities can be built on these cornerstones.

UN, UNCTAD, FAO, other UN special organisations and the World Bank determine policy objectives and produce information on primary commodities

There is a multitude of actors in the international field of primary commodity policy. A large number of international institutions are involved in activities linked one way or another with the development of the market for primary commodities or which have an influence on these markets. It is a task of the UN and its special organisations – above all UNCTAD and the FAO – to conceive and draft policies and objectives for primary commodities. Ever since its establishment, UNCTAD has drafted policies on trade in primary commodities. The FAO focuses on agricultural development and food security. In addition to these tasks, the FAO also gathers information on primary commodities with importance to the economies of developing countries.

The World Bank, meanwhile, occupies a very strong position in determining the objectives and content of international development policy. Its position derives from the fact that it is the largest single financier of development policy. Over the years, the World Bank has financed and also implemented thousands of development projects. It produces and maintains a large pool of data concerning development of the primary commodity markets.

The Common Fund for Commodities, established on the basis of the Integrated Programme for Commodities, is the only international development finance institution specialising solely in primary commodities.

International primary commodity bodies as important special forums

There are many, perhaps a few dozen, international commodity bodies working in close cooperation with the Common Fund, if we include the FAO's intergovernmental groups for commodities. The primary task of these commodity bodies is to promote the interests of the commodity they represent. They also aim to contribute to market development for the commodity. To that end, they possess a lot of knowledge and information on production, processing and trade in their respective primary commodity as well as on topical special questions. Above all, the international commodity bodies act as useful forums for producers and consumers.

European Union a central and active actor from a Finnish perspective

The European Union has been an active actor in the primary commodity policy. A major share of development aid allocated by the EU and channelled via the European Development Fund (EDF) to the ACP countries has been targeted to alleviate the economic impacts of problems in the market for primary commodities.

The EU has very far-reaching development policy commitments with ACP countries and it is likely that primary commodities issues will play a major role in these policies. Three quarters of CDDCs are ACP countries. The EU's primary commodity policy defined in the Action Plan 2004 adopted in 2004 is therefore focused on solving the development problems of the CDDC countries and supporting the diversification of their economies.

Finland also has a role

For Finland, international questions on primary commodities are a part of development policy. Finland actively supports the efforts of developing countries to diversify their economies and hence improve their standard of living.

In international trade policy as well as trade and development policy, Finland has traditionally emphasised the position of the least developed

countries. Within the EU, Finland has actively participated in shaping the Aid for Trade policy. Over the past few years, the promotion of imports from developing countries has been reactivated as an objective. The Finnpartnership programme that began operation in 2006 promotes imports from developing countries and, above all, cooperation between Finnish SMEs and companies in developing countries. To support business activities in developing countries, Finnish development policy has for almost 30 years included Finnfund, an instrument specialising in this area.

Recommendations for the Finnish Development Aid Policy

1. Reason to consider exit from the CFC

The Common Fund for Commodities (CFC) is a relatively small and somewhat ineffective unit with respect to the real need in the primary commodities market – diversification of the economy. At best, the CFC could finance pilot projects in primary commodities processing and markets, resulting in experiences that could be used by bilateral supporters or other development finance institutions in financing and promoting projects aiming at diversification.

As regards another major objective of the CFC – enhancing strategic approaches and project preparations of international commodity bodies – little progress has been made. In accordance with its operating procedure, the CFC receives project proposals through international commodity bodies. These bodies are responsible both for developing project proposals to match CFC criteria and for supervising the implementation of projects. Project preparation has often failed to reach the technical level that could have been reasonable to expect.

Yet another aspect worth highlighting is the operation of the CFC as an international advocate on primary commodity issues. This role can only be based on a high level of expertise in primary commodities. No doubt the secretariat of the CFC has accumulated practical expertise on the implementation of projects concerning primary commodities and also substance expertise relating to these commodities. To be an effective advocate for primary commodities and a significant project financier, however, the CFC would, in

addition to financing from Member States, also need financing from the commercial capital markets.

2. Consideration on cooperation with individual commodity bodies should be continued and, based on the evaluations, resources should be focused on selected organisations and EU coordination.

At present, there are 13 primary commodity bodies, and within the FAO there are 11 Groups specialising in commodities produced in agriculture, particularly in the tropical zone, as well as fisheries. Finland has still participated in the cooperation of quite a few commodity bodies, although prioritisation has already been made. However, there are only few commodities and organisations with a major role in Finland's own economy or production. The Grains Council, coffee and tropical timber could be considered the most important. Tropical fruit and vegetables as well as oil plants undoubtedly have significance for the consumer and commerce, but it is unclear whether the respective organisations have a trade policy role greater than the WTO.

3. Special attention should be paid to the increasingly active role of the European Union concerning primary commodities. The EU has a lot of resources and opportunities. To provide a background for Finland's policy, the structures of the EU's activities and the processes of decision-making and influence should be explored.

The European Union has become more active in its activities vis-à-vis international commodity bodies. As a Member State of the EU, Finland can concentrate its resources on monitoring the policies of commodity bodies and contributing to these policies mainly through the EU. The major channel is the PROBA working group, which convenes on a regular basis and determines the EU's positions on issues discussed at the meetings of the various organisations for primary commodities. Participation in the working group and other procedures of primary commodity policy are prepared in Finland in a special inter-authority network for primary commodities.

4. Primary commodities should play a more prominent part in Finland's development policy.

The core of international development policy lies in the problems faced by developing countries economically dependent on primary commodities. The main objective is diversification of production and the economy. The key question is how to support this diversification process. Traditional means of trade policy, preferences, trade policy support or promotion of imports are insufficient to meet the aims of diversification of production.

A structural reform of the economy can be achieved through a comprehensive development policy and determined social and economic policies. This process may also be supported by international organisations and aid providers, including Finland.

There is no single and straightforward recipe for success, but the overall picture of positive development can be outlined. Any country seeking positive development should have a specified vision and strategy which the policies they pursue are based on. Agriculture and rural areas are the key environment and region where diversification in the production of primary commodities must be launched.

5. Forums for primary commodities policy under development – open issues in Finland

There are a multitude of actors in the international field of primary commodity policy. The UN, UNCTAD, the FAO, the World Bank and international commodity bodies have been most active. Cooperation and coordination between the different actors is essential. There are still deficiencies in international cooperation.

Also within the scope of Finland's policy on primary commodities is the need to assess how different channels can best be used to reach the goals and objectives set for the policy in Finland. Finland does not have its own regular monitoring, research or analysis of primary commodity policy or its implementation alternatives. These questions naturally surface in the context of development policy, trade policy and other policies on developing countries, but from time to time it might be useful to make analyses of the markets and policies for primary commodities from selected angles.

1. TAUSTA - ELI PERUSHYÖDYKEPOLITIIKAN KYSYMYKSENASETELU VUONNA 2008

Kansainvälinen perushyödykepolitiikka on viime vuosina joutunut pysymään sivussa maailman kehityspoliittisen keskustelun ja päätöksenteon päänäytämöiltä. Kovin harva edes tietää, mitä perushyödykepolitiikalla tarkoitetaan ja mitä se pitää sisällään. Asian sisältö ja merkitys eivät ole kuitenkaan vuosien mittaan olennaisesti muuttuneet.

Perushyödykkeillä (primary commodities) ymmärretään alkutuotannon, lähinnä maatalouden ja kaivannaistoiminnan sekä niiden alkuvaiheen jalostuksen tuottamia tuotteita. Useimmiten energiatuotteet, erityisesti öljy, maakaasu ja kivihiili, käsitellään kuitenkin muista raaka-aineista ja perushyödykkeistä erillään. Niiden problematiikka niin markkinoiden kuin kehityspoliittikankin suhteen on hyvin erilainen. Keskeinen perushyödykekatgoria onkin non-fuel primary commodities. Nykyisin tämä hyödykeryhmä kattaa noin kymmenesosan maailmankaupasta.

Kansainvälinen perushyödykepolitiikka (international commodity policy) kohdistuu vielä edellä mainittuja suppeampaan hyödykeryhmään. 1970-luvulla, jolloin perushyödykepolitiikan nykyvaihe luotiin, perushyödykepolitiikalla tarkoitettiin erityisesti kehitysmaiden viennille tärkeiden perushyödykkeiden ja raaka-aineiden kehittämistä ja taloutta. Tämä määrittely rajaa tarkastelun kansainvälisen kaupan kannalta edellä mainittua kymmenystä selvästi suppeampaan hyödykeryhmään.

Alun perin perushyödykepolitiikka käsitti 18 erikseen mainittua hyödykettä. Myöhemmin lukumäärä on kasvanut yli sadan. Perushyödykepolitiikka toteuttavan kansainvälisen kehitysrahoituslaitoksen, Common Fund for Commodities, hyödykeluettelossa on noin 119 nimeltä mainittua hyödykettä, joista maataloudessa tuotettuja on yhteensä 110. Loput ovat kaivannais- ja metalliteollisuuden sekä metsätalouden tuotteita.

Kehitysmailla tärkeiden hyödykkeiden lukumäärän kasvusta huolimatta perushyödykepolitiikan kenttään kuuluvien hyödykkeiden osuus maailmankaupasta on jatkuvasti supistunut. Kehitysmailla tärkeiden perushyödykkeiden (Ks. Liite 1) osuus kehitysmaiden tavaraviennistä oli vuonna 2005 noin 8 % ja teollisuusmaiden viennistä vastaavasti runsaat 5 %. Itse asiassa teollisuusmaiden vienti kehitysmailla tärkeissä perushyödykkeissä oli arvoltaan

hieman suurempi vuonna 2005 kuin vastaava kehitysmaiden vienti. Teollisuusmaiden vienti näissä perushyödykkeissä oli yhteensä 335,4 miljardia dollaria ja kehitysmaiden vienti puolestaan 294,0 miljardia dollaria.

Kehitysmaiden viennille tärkeitä perushyödykkeitä ovat mm. kahvi, kaakao, tee, sokeri, trooppiset hedelmät kuten banaani, eräät viljat kuten riisi ja hirssi, rehukasvit kuten soija ja kassava, luonnonkumi, vuodat ja nahka, puuvilla, juutti, eräät kovat kuidut, kupari, alumiini, nikkeli, sinkki ja lyijy. Näiden lisäksi perushyödykkeisiin luetaan lukuisia hyvinkin eksoottisia, lähinnä trooppisilla vyöhykkeillä ja kehitysmaissa tuotettuja tuotteita.

Perushyödykkeisiin luetuilla tuotteilla on ollut maailmankaupan historiassa erittäin suuri merkitys. Edelleenkin eräiden tuotteiden, kuten sokerin ja kahvin, osuudet ovat korkeat.

Taulukossa 1 mainittujen yhdeksän perushyödykkeen vienti oli vuosina 2003 - 05 keskimäärin vain 1,1 prosenttia koko tavaraviennistä.

Vaikka näiden tuotteiden osuus keskimäärin myös kehitysmaiden viennissä on alentunut voimakkaasti, maailmassa on edelleen lukuisia maita, joiden talouden kehitykselle perushyödykkeet ovat keskeisiä. Noin 45 - 50 maan vientituloista yli puolet saadaan perushyödykeviennistä. On useita maita, joilla tämä osuus on jopa 80 - 90 prosenttia.

Taulukko 1. Eräiden perushyödykkeiden keskimääräinen vuotuinen vienti

Hyödyke	1963-5	1983-5	2003-5	SITC
	Mrd. \$	Mrd. \$	Mrd. \$	
Kupari	1,2	5,7	34,9	2831+6821
Sokeri	0,9	4,4	11,1	0611+0612
Kahvi	1,8	9,3	9,4	0711
Puuvilla	1,9	4,9	8,6	2631
Riisi		0,8	3,3	8,2
042				
Luonnonkumi	1,5	4,0	8,1	2311
Kaakao	0,6	3,7	8,1	072
Sinkki	0,4	2,8	7,7	2835+6861
Tina		0,7	2,2	2,2
2836+6871				
Yllä olevat yhteensä	9,8	40,3	98,3	
Maailman koko tavaravienti			9087,0	

Lähde: Marian Radetzki: A Handbook of Primary Commodities in the Global Economy, WTO Trade Statistics

Arvioiden mukaan noin 2,5 miljardin ihmisen toimeentulo on riippuvainen perushyödykkeiden tuotannosta, jalostuksesta ja markkinoinnista. Valtaosaltaan nämä ihmiset kuuluvat maailman köyhimpään viidennekseen. Maissa, joiden vientituloista yli puolet tulee perushyödykeviennistä, asuu noin 600 miljoonaa henkeä (Ks. Liite 2).

1970-luvun perushyödykepolitiikka keskittyi ensisijaisesti kansainvälisten perushyödykemarkkinoiden säätelyyn. Jo vuosikymmeniä sitten oli todettu, että perushyödykekaupan keskeinen ongelma liittyi vientihintojen kehitykseen. Vuosittaiset hintavaihtelut olivat suuria ja hinnat alentuivat jatkuvasti teollisuustuotteiden vientihintoihin verrattuna.

Viime vuosikymmenet ovat osoittaneet, että kansainvälisten hintojen säätely onnistuu huonosti. Toimiva säätely oli parhaimmillaankin lyhytaikaista, eikä se juurikaan ole helpottanut perushyödyketuotannon ongelmien ratkaisua. Myös vientitulojen heilahtelun kompensatio jäi ainakin toistaiseksi väliaikaiseksi ratkaisuksi.

Perushyödykepolitiikan painopiste on siirtynyt hintojen säätelystä kehityspolitiikkaan. Kysymys on siitä, miten parhaiten voidaan perushyödykkeistä taloudellisesti riippuvia kehitysmaita auttaa monipuolistamaan tuotantoaan, ja siten saamaan aikaan positiivinen taloudellisen kasvun kierre. Tämä on kehityspoliittisesti mitä keskeisin köyhyyden vähentämiseen tähtäävä tehtävä. Se siis kytkeytyy mm. YK:n Millennium julistuksen ensimmäiseen tavoitteeseen.

Kansainvälisen perushyödykepolitiikan painopisteen siirtymisen lisäksi keskeinen kysymys on, mitkä ovat ne kanavat, joiden kautta politiikkaa parhaiten toteutetaan. Perushyödyketuotannon ja markkinoiden kehitykseen voidaan vaikuttaa hyvin monien toimijoiden kautta. Mahdollisuudet liittyvät yhtä lailla kansainväliseen kauppapolitiikkaan kuin perinteiseen kehitysyhteistyöhönkin.

Perushyödyketuotannon ja markkinoiden kehittämiseen on vaikutettu myös erikoistuneiden rakenteiden ja instituutioiden kautta. Tästä on esimerkkinä mm. Common Fund for Commodities. Myös monilla muilla kansainvälisillä instituutioilla, esim. UNCTAD, FAO, Maailmanpankki, EU jne., on omaa, perushyödykkeisiin liittyvää politiikkaa ja kehittämistoimintaa. Samoin voidaan mainita kansainväliset perushyödykejärjestöt. Ne ovat erikoistuneet aina tietyn hyödykkeen ja raaka-aineen kysymyksiin.

Ajankohtainen kysymys kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa on, millä keinoilla tai kanavilla saadaan parhaiten tuloksia aikaan. Perushyödy-

kepolitiikan pitkästä historiasta huolimatta tulokset ovat olleet liian vaativattomia. Kehitystä on nopeutettava.

Samat kysymykset koskevat myös Suomen harjoittamaa kehitysyhteistyöpolitiikkaa. Minkälaista politiikkaa halutaan Suomen kehityspoliittisen ohjelman puitteissa tukea? Mitkä ovat ne kanavat, joiden kautta konkreettinen tuki halutaan ohjata? Kuinka paljon tämän politiikan toteuttamisen halutaan tai on järkevää suunnata kehitysyhteistyövaroja?

2. PERUSHYÖDYKEPOLITIIKAN ALKUJUURILLA

2.1 Erityiset olosuhteet 1970-luvulla

Kansainvälinen perushyödykepolitiikka luotiin 1970-luvulla varsin erityislaatu-
tuisissa olosuhteissa. Perushyödykemarkkinoita koskevat järjestelyt tai pe-
rushyödykkeisiin liittyvä politiikka tosin ovat paljon vanhempaa perua.

Perushyödykkeiden tuotanto, jalostus ja kauppa ovat olleet kansainväli-
sen kiinnostuksen kohteena jo vuosisatoja. Markkinoiden kehitykseen on
haluttu vaikuttaa eri vaiheissa. Yksittäisten hyödykkeiden sopimuksia solmit-
tiin jo 1930-luvulla. Ensimmäinen viljasopimus on vuodelta 1934. Näkemys
näiden sopimusten takana oli ja on, että markkinat toimivat tuotteiden osal-
ta puutteellisesti tai ainakin niin, että markkinoilla esiintyy tarpeetonta ja
taloudellisesti haitallista epävakautta.

Toisen maailmansodan jälkeisessä maailmassa kansainvälistä pe-
rushyödykepolitiikkaa hahmotettiin vuonna 1948 laaditussa Havanna Charte-
rissa, johon oli määrä perustaa kaavaillun kansainvälisen kauppajärjestön
International Trade Organisation (ITO) toiminta. Havanna Charter määrittä
niitä periaatteita, joiden perusteella sopimuskäytäntöä tulisi viedä eteenpäin.
Perushyödykemarkkinoiden säätelyllä oli määrä tavoitella hintavakautta li-
säämällä tuottajien ja kuluttajien yhteistyötä valiten toimenpiteet kuitenkin
niin, ettei markkinoiden sopeutumismekanismi olennaisesti häiritä.

ITO-sopimus ei tullut koskaan voimaan. Perushyödykkeitä koskevia
sopimuksia alettiin kuitenkin 1950-luvulta alkaen solmia. Ensimmäisiä tämän
vaiheen perushyödykesopimuksia (International Commodity Agreements,
ICAs) olivat sokerisopimus (1953) ja tinan markkinoita koskeva sopimus
(1956).

1970-luku merkitsi uuden perushyödykepolitiikan läpimurtoa. Tällöin
sopimuspolitiikkaa lähestyttiin varsin laaja-alaisesti niin, että mukaan tuli
huomattava joukko eri hyödykkeitä sekä niihin kohdistuvia voimakkaita toi-
menpiteitä, joilla oli tarkoitus saavuttaa tarkasti määritellyjä tavoitteita.

Mitkä sitten olivat ne erityiset olosuhteet toimintaympäristössä, jotka
loivat edellytykset politiikan läpimurrolle? Tärkein sysäys oli ensimmäinen
öljykriisi, joka puhkesi Lähi-idän sotilaallisen konfliktin seurauksena vuonna
1973. Israelin ja Egyptin välinen sota johti öljyä vievien maiden kartellin,
OPECin toteuttamaan öljynvientiboikottiin ja sen seurauksena raakaöljyn

kansainvälisen hinnan nelinkertaistumiseen. Myös muut kehitysmaiden raaka-ainetuottajat alkoivat kaavailla vastaavia toimenpiteitä, ja siten syntyi öljymarkkinoiden lisäksi myös muiden raaka-aineiden hintabuumi vuonna 1974. Muut kuin öljyä vievät maat eivät kuitenkaan kyenneet luomaan toimivia kartelleja, joten raaka-aineiden hintabuumi jäi lyhytaikaiseksi, mutta öljyn ja raaka-aineiden hintojen kohoaminen johti kuitenkin inflaation kiihtymiseen teollisuusmaissa.

Toinen merkittävä seikka oli huoli raaka-aineiden riittävydestä. 1970-luvun alkuvuosina esitettiin uusiutumattomien raaka-aineiden riittävydestä useita pessimistisiä ennusteita. Rooman klubin "The Limits to Growth" oli näistä ehkä kuuluisin. Kun teollisuusmaiden taloudet olivat varsin riippuvaisia raaka-aineiden ja energian saatavuudesta, ja merkittävä osa tarjonnasta tuli kehitysmaista, myös teollisuusmaat olivat aikaisempaa valmiimpia kansainvälisiin raaka-aineita ja perushyödykkeitä koskeviin sopimuksiin.

Algerian esityksestä YK:n jäsenmaat kokoontuivat keväällä 1974 kuudenteen (6.) erityisistuntoon, jossa sekä raaka-aine-, perushyödyke- että laajemmin kehityskysymykset päätettiin ratkaista julistetun Uuden kansainvälisen talousjärjestyksen (UKTJ) puitteissa.

2.2 YK ja UNCTAD avainasemassa

Raaka-aineilla ja perushyödykkeillä oli vielä 1970-luvulla kehitysmaiden taloudessa aivan erityinen asema. Kehitysmaiden vientituloista tuli tuolloin yli 60 % maataloustuotteista, muista perushyödykkeistä ja raaka-aineista, vaikka öljyn vientiä ei luettaisi mukaan. Näillä hyödykkeillä oli siten ensiarvoisen tärkeä asema lähes kaikkien kehitysmaiden vientitulojen kehityksessä. Kehitysmaiden pitkän aikavälin tavoitteena oli teollistuminen perushyödykkeiden vientitulojen ja jalostusasteen nostamisen avulla.

Kun kehitysapu ei ollut 1970-luvulle tultaessa tuottanut toivottuja tuloksia, haluttiin painopistettä siirtää kaupan ja kauppapolitiikan suuntaan. Tavoitteena oli kehitysmaiden kannalta aikaisempaa oikeudenmukaisempi kansainvälisen talouden rakenne ja tasapuolisemmat kaupan pelisäännöt. Kun öljykriisi ja huoli raaka-aineiden riittävydestä synnyttivät otollisen tilanteen, YK:sta lähti liikkeelle neuvotteluprosessi, jonka tähtäimessä oli uusi järjestys maailmantalouteen.

Huhtikuussa 1974 YK:n yleiskokous kokoontui erityisistuntoon. Kokous valtuutti UNCTADin sihteeristön valmistelemaan laaja-alainen ehdotus kokonaisvaltaiseksi ohjelmaksi, millä parannettaisiin perushyödykkeitä vievien kehitysmaiden asemaa markkinoilla.

Syyskuussa 1975 pidettiin YK:n seitsemäs (7.) erityisistunto.⁴ Seitsemäs erityisistunto oli uuden perushyödykepolitiikan kannalta ratkaiseva. Erityisistunto keskittyi kansainvälisten markkinoiden kehitystä koskeviin kysymyksiin, ja valtuutti UNCTADin viemään perushyödykemarkkinoita koskevia aloitteita eteenpäin.

Perushyödykepolitiikan kannalta ratkaiseva kokous olikin UNCTADin neljäs konferenssi, joka pidettiin toukokuussa 1976 Nairobissa. Siellä hyväksyttiin sihteeristön esityksestä **Integroitu perushyödykeohjelma (Integrated Programme for Commodities, IPC)**.

2.3 Perushyödykepolitiikan ydin - Integroitu perushyödykeohjelma

Integroidusta perushyödykeohjelmasta tuli tavoitellun uuden kansainvälisen talousjärjestyksen taloudellinen ydin. Kuten myöhemmin nähdään, tämä aloite ei kantanut kovin pitkälle tulevaisuuteen ja se ei muuttanut juurikaan maailmantalouden rakenteita kehitysmailla aikaisempaa suosiollisemmaksi. Integroidulla perushyödykeohjelmalla oli kuitenkin keskeinen merkitys kansainväliselle perushyödykepolitiikalle, jota noudatettiin 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä, ja joka kantoi eräiltä osin vielä 2000-luvun alkuun saakka.

Perushyödykkeiden markkinakehitystä oli ennen 1970-lukua tarkasteltu pääosin hyödykekohtaisesti. Integroidun ohjelman ideana oli koota kaikki -öljyä luukuun ottamatta - kehitysmailla tärkeät raaka-aineet ja perushyödykkeet saman kokonaisuuden osiksi. Keskeinen ajatus oli, että perushyödykkeiden ongelmat ovat luonteeltaan samantapaisia, mutta markkinahäiriöt tai hintavaihtelut ajoittuvat todennäköisesti eri aikoihin. Kun pyri-

⁴ YK:ssa kansainvälistä perushyödykemarkkinoita koskevat päätökset olivat:

- vuonna 1970 hyväksytty kansainvälinen kehitysstrategia kehityksen toiselle vuosikymmenelle (1971 - 1980) päätöslauselma 2526(XXV)
- 6. erityisistunnon keväällä 1974 hyväksymä uutta kansainvälistä talousjärjestystä (UKTJ) koskeva julistus ja toimintaohjelma, päätöslauselma 3201 ja 3202 (S-VI)
- yleiskokouksen 1974 hyväksymä valtioiden taloudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva perukirja (ns. Meksikon charter), päätöslauselma 3281 (XXIX)
- 7. erityisistunnon syyskuussa 1975 hyväksymä päätöslauselma 3362 (S-VII)

tään säatelemään markkinoita vakauden lisäämiseksi, tätä eriaikaisuutta voitaisiin käyttää hyväksi. Siten voitaisiin ehkä säästää rahoitus- yms. voimavaroja.

Toinen keskeinen lähtökohta oli kehitysmaiden aseman vahvistaminen. Perushyödykkeitä koskevat markkinajärjestelyt ja niiden tueksi luodut kansainväliset instituutiot vahvistaisivat kehitysmaiden ääntä kansainvälisen talouden kysymyksissä.⁵

UNCTADin IV konferenssi Nairobissa hyväksyi päätöslauselma 93(IV), josta tuli lähivuosien perushyödykepolitiikan perusasiakirja, ja myös peruste luoda perushyödykemarkkinoille uusi kansainvälinen rahoitusinstrumentti, Common Fund for Commodities, Yhteisrahasto.⁶

2.4 Perushyödykepolitiikan tavoitteet ja keinot

Integroidun perushyödykeohjelman lähestymistapa perushyödykemarkkinoiden kysymyksiin oli hyvin laaja-alainen ja kattava.

Integroidun perushyödykeohjelman keskeisin tavoite oli luoda aikaisempaa vakaammat olot perushyödykemarkkinoille sekä hintojen heilahtelun että kaupan volyymin suhteen. Tämän tavoitteen lähtökohtana oli ajatus, että epävakaat markkinat, mikä näkyy mm. vientitulojen jyrkkinä vaihteluna, ei luo kestäväää taustaa kehitysmaiden talouden hyvälle kehitykselle. Toisaalta teollisuusmaiden intressissä oli turvata raaka-aineiden ja perushyödykkeiden riittävä ja katkeamaton saatavuus.

Kehitysmaiden pitkän aikavälin tavoitteena oli jo tuolloin tuotannon kehittäminen kotimaassa jalostusastetta nostamalla ja siten luomalla pohjaa teollistumiselle. Tähän liittyi olennaisesti markkinoillepääsyn parantaminen viennille teollisuusmaihin. Voidaan siis sanoa, että Integroitu perushyödykeohjelma tähtäsi hintavakauden ohella kehitysavun, kaupan ja investointien parantamiseen niin, että ne palvelevat kehitysmaiden tavoitteita.

Integroidun perushyödykeohjelman ensisijainen ja tärkein tavoite liittyi markkinahintojen säätelyyn. Hintojen vakaus oli kaikkien osapuolten tavoitteena. Ristiriitaa aiheutui kuitenkin tavoitteesta, jonka mukaan hintatason pitäisi olla oikeudenmukainen ja riittävä (remunerative) sekä tuottajille että

⁵ Gamani Gorea, Secretary-General of the UNCTAD: The Guest for an International Commodity Policy, Proceedings on the Nutrition Society, 1978, Vol. 37

⁶ Agreement Establishing the Fund for Commodities, 28th plenary meeting 27 June 1980, UNCTAD

kuluttajille. Kehitysmaatuottajien näkökulmasta tämä tarkoitti raaka-aineiden ja perushyödykkeiden reaalihintojen pitkän aikavälin alenemisen pysäyttämistä tai jopa kääntämistä nousuun. Tämä ei välttämättä ollut tuojien intressissä, ja kuten myöhemmin osoittautui, tavoitetta on mahdoton saavuttaa, jos markkinoiden kehitystrendit ovat sitä vastaan.

Integroidun perushyödykeohjelman keinovalikoima koostui viidestä eri elementistä. Mekanismit, joilla pyrittiin tavoitteisiin, olivat

- a) eri perushyödykkeiden puskurivarastot,
- b) yhteisrahasto puskurivarastojen rahoitukseen (Common Fund),
- c) perushyödykesopimukset (ICA:t),
- d) kompensatiorahoitus, sekä
- e) tuotannon diversifiointi, ts. monipuolistaminen ja jatkojalostus.

Tärkein uusi instrumentti oli ehdotus yhteisrahastosta, Common Fund:sta, jolla oli määrä rahoittaa valittujen hyödykkeiden puskurivarastoja. Hintojen vakauttamiseen tähtäävä puskuvarastojärjestelmä ei ollut uusi idea, vaan sitä sovellettiin jo mm. tinasopimuksen toteuttamisessa. Uutta oli, että kaavailut puskurivarastot suunniteltiin rahoitettavan yhteisestä rahastosta, Yhteisrahastosta.

Vientitulojen heilahtelun vakauttamiseen tarkoitettu kompensatiorahoitus oli käytössä Kansainvälisen valuuttarahaston, IMF:n instrumenttina. Euroopan yhteisö (EY) sovelsi samaa menetelmää vuonna 1975 solmitussa Lomé-sopimuksessa Afrikan, Karibian ja Tyynen valtameren maiden muodostaman AKT-maaryhmän (ACP) kanssa. Lomé'n sopimuksen STABEX-instrumentti luotiin tasapainottamaan maatalousperäisten perushyödyke-tuotteiden vientitulojen vaihtelua.

Kuten edellä mainittiin, käyttöön otetun perushyödykepolitiikan pitkän aikavälin tavoitteena oli jalostusasteen nousu ja tuotannon monipuolistuminen. Diversifiointi tarkoittaa tätä tavoitetta. Tavoite on säilyttänyt merkityksensä vuosikymmenien ajan, mutta käytännön toimenpiteet ja saavutukset ovat olleet rajallisia.

2.5 Yhteisrahaston perustaminen

Perushyödykemarkkinoiden vakauden lisääminen suunniteltiin saatavan aikaan hyödykkeiden puskurivarastojen avulla. Ajatuksen mukaan kullekin valitulle hyödykkeelle perustetaan riittävän suuri hyödykevarasto, johon

hintojen laskiessa ostetaan markkinoilta ja näin lisätään kysyntää. Vastavasti hintojen noustessa varastosta myydään, ja siten lisätään tarjontaa. Tuloksena on hintaheilahtelujen tasaantuminen.

Integroituun perushyödykeohjelmaan valittiin 18 kehitysmaiden viennille tärkeää hyödykettä.⁷ Koska eräät valituista hyödykkeistä olivat vaikeita varastoida tai muuten niiden markkinatilanne oli varastoinnin suhteen hankala, valittiin 10 ydinhyödykkeen ryhmä, jolle puskurivarastojärjestelmä suunniteltiin rakennettavan. Nämä hyödykkeet olivat kahvi, kaakao, tee, sokeri, puuvilla, kumi, juutti, kovakuidut, kupari ja tina.

Puskurivarastojärjestelmän suunniteltiin toimivan siten, että jokaisella hyödykkeellä on oma varastonsa, ja sen hallinnointiin keskittynyt sopimus, mutta itsenäisten varastojen rahoittamiseen perustetaan yhteinen rahasto, Common Fund. Yhteisrahasto ja kansainvälinen varastointijärjestelmä muodostavat sitten Integroidun perushyödykeohjelman ytimen.

Yhteisrahaston rahoittaisivat tuottajat ja kuluttajat sovituin maksuosuuksin, jotka osuudet riippuisivat esimerkiksi tarkasteltujen tuotteiden tuonti- ja vientiosuuksista.⁸ Yhteisrahasto toimisi eri perushyödykejärjestöjen lainoittajana, eikä puuttuisi suoraan varastojärjestelyihin muussa kuin siinä tapauksessa, että markkinoiden poikkeustilanne tai erityisjärjestön puuttuminen sitä edellyttäisivät.

Yhteisrahaston, Common Fundin, ajateltiin myös toimivan perushyödykemarkkinoiden edistämiseksi siinä mielessä, että sen syntyminen edistäisi yksittäisten hyödykesopimusten syntymistä ja vastaavien perushyödykejärjestöjen perustamista. Perushyödykejärjestöille tuli näin keskeinen rooli Yhteisrahaston toiminnassa.

Pitkien neuvottelujen jälkeen Yhteisrahaston perustaminen hyväksyttiin vuonna 1980. Yhteisrahaston voimaan tulo kesti kuitenkin muutaman vuoden, koska sopimuksen ratifiointivelvoite ei näyttänyt täyttyvän. 1980-luvun puoliväliin mennessä sopimuksen oli ratifioinut 87 maata, kun vaatimus oli vähintään 90 maata sekä ratifiointiin liittyen määrätty osuus sovitusta pääomasta. Yhteisrahasto näytti olevan jo raukeamassa, kun Neuvostoliitto yllättäen UNCTADin VII konferenssin yhteydessä ilmoitti ratifioivansa Yhteisrahasto-sopimuksen. Yhteisrahasto aloitti toimintansa vuonna 1989.

⁷ Integroidun perushyödykeohjelman hyödykkeet: kahvi, kaakao, tee, sokeri, vehnä, riisi, maissi, puuvilla, kumi, juutti, villa, kovakuidut, kupari, rautamalmi, tina, bauksiitti, sinkki ja lyijy

⁸ Gamani Gorea, Secretary-General of the UNCTAD: The Guest for an International Commodity Policy, Proceedings on the Nutrition Society, 1978, Vol. 37

Toiminta ei kuitenkaan alkanut alkuperäisessä tarkoituksessa, koska toimivia puskurivarastoja ei enää ollut, ja usko markkinoiden säätelyyn oli hiipunut. Yhteisrahaston toiminnan kehittämiseksi oli kuitenkin 1980-luvulla tehty aloite ns. 2. ikkunan luomiseksi erilaista perushyödykemarkkinoiden tutkimusta ja kehitystyötä varten. Monet maat tekivät tämän toiminnan tarvitsemaksi pääomaksi vapaaehtoisia lahjoituksia.

2.6 Perushyödykesopimusten asema

Integroidun perushyödykeohjelman tavoitteena oli - kuten edellä todettiin - edistää perushyödykesopimuksia sekä vastaavien järjestöjen perustamista. IPC:n syntyaikana oli olemassa viisi hyödykesopimusta, eli tinan, kahvin, kaakaon, vehnän ja sokerin sopimukset. Vuonna 1975 tuli voimaan jo viides tinan sopimus, johon kuului myös puskurivarastojärjestelmä. Tinasopimuksen täytäntöönpanosta vastasi kansainvälinen tinajärjestö (International Tin Council, ITC). Myös kahvilla oli vuodesta 1968 alkaen kansainvälinen kahvisopimus ja sen perustalle luotu järjestö (International Coffee Organisation, ICO). Kaakaosopimukseen liittyi tinan tavoin puskuvarasto (International Cocoa Organization, ICCO). Sokeri oli ensimmäisiä kansainvälisiä perushyödykesopimuksia, mutta sen toimivuus oli koko ajan heikko (International Sugar Organization, ISO). Vehnällä oli hieman muista poikkeava toimintatapa sekä järjestö (International Wheat Council, IWC). Suurimmat vehnän tuottajat ja viejät olivatkin pääasiassa teollisuusmaita. Kehitysmaista suurin viejä oli Argentiina.

Useilla muillakin perushyödykkeillä oli kansainvälistä yhteistoimintaa. Kansainvälinen oliiviöljyjärjestö perustettiin vuonna 1959 vuoden 1956 kansainvälisellä oliiviöljysopimuksella. Puuvilla-alan neuvoa antava komitea puolestaan perustettiin jo syyskuussa 1939 ja se aloitti toimintansa huhtikuussa 1945 neljän puuvillantuottaja- ja kahden puuvillankuluttajamaan kesken. Lisäksi yhteistoimintaa oli mm. villalla sekä lyijyllä ja sinkillä.

Ainoa uusi, täysimittainen perushyödykesopimus, jonka syntymiseen 1970-luvun neuvotteluprosessi olennaisesti vaikutti ja johon se johti, oli luonnonkumisopimus vuodelta 1979 (International Natural Rubber Agreement, INRA). Se noudatti tavoiteltua kaavaa. Kumisopimukseen kuului 400 000 tonnin puskurivarasto noin 150 000 tonnin lisäysmahdollisuuksin. Tavoitteena oli saada kumin maailmanmarkkinahinta pysymään tietyissä

rajoissa, eli välillä 150 - 270 Malesian senttiä per kilo. Maksuosuudet jakaantuivat viejien ja tuojien kesken.

1980-luvun puoliväliin mennessä kuitenkin osoittautui, että markkinoiden säätelyidea puskurivarastojen avulla toimii huonosti. Uusia puskurivarastosopimuksia ei saatu luoduksi kumisopimuksen lisäksi. Olemassa olleet puskurivarastot joutuivat nekin vaikeuksiin.

Hyödykesopimusten tilanne oli 1980-luvun puolivälissä seuraava:

- a) Kahvisopimus sääteli hintaa sovituissa hintahaarukassa tuottajien kiintiöiden avulla. Sopimuksen ulkopuolisten tuottajien lisätessä tarjontaa markkinat ajautuivat kaksihintajärjestelmään. Sopimukseen kuuluvat kuluttajamaat ostivat kalliimpaa kahvia kuin sopimuksen ulkopuolella olevat maat.
- b) Sokerisopimus ja -järjestö oli lähinnä hallinnollinen organisaatio, joka keskittyi tilastotuotantoon ja hyödykkeen edunvalvontaan. Markkinoita vaivasi ylituotanto ja alhainen hinta.
- c) Kaakaosopimus ei toiminut.
- d) Kumisopimus joutui ylituotannon vuoksi kestävämpään tilanteeseen.
- e) Tinan kysyntä laski, mikä johti puskurivaraston vaikeuksiin.
- f) Trooppinen puusopimus ja järjestö perustettiin 1.4.1985, erityisesti Japanin ajamana.
- g) Lyijyllä ja sinkillä oli yhteinen tutkimusryhmä.
- h) Juutille suunniteltiin rahoitusta Yhteisrahaston 2. tilimekanismista, jos Yhteisrahasto alkaa toimia.

Tästä käy ilmi, että Integroidun perushyödykesopimuksen mukaiset yksittäiset perushyödykejärjestelyt olivat vaikeuksissa jo 1980-luvun puolivälissä, jolloin toisaalta Yhteisrahasto ei ollut vielä toiminnassa.

2.7 Suomen osallistuminen

Suomi toimi osaltaan aktiivisesti kehitysmaiden ajaman politiikan hyväksi. Suomi oli jo vuonna 1974 allekirjoittanut ilman varauksia YK:n 6. erityisistunnon päätösasiakirjan, jolla päätettiin luoda Uusi kansainvälinen talousjärjestys, UKTJ.

Suhtautuminen Integroituun perushyödykehjelmaan ja sen toteuttamiseen oli myönteinen. Tässä Suomen politiikka noudatti muiden Pohjoismaiden ja ns. Like-minded-maiden linjaa.

Suomi oli mukana kaikissa perushyödykkeiden hintoja vakauttamaan perustetuissa sopimuksissa, eli kahvin, kaakaon, kumin ja tinan sopimuksissa. Suomi oli myös jäsen hallinnollisissa sokerin ja vehnän sopimuksissa sekä kehittämistoimiin tähtäävissä puuvillan ja trooppisen puun sopimuksissa kuten myös kansainvälisessä puuvillakomiteassa sekä lyijyn- ja sinkin tutkimusryhmässä.

Lähtökohdat Suomen suhtautumisessa UNCTADin IPC-ohjelmaan olivat taloudellisia sekä kehitysyhteistyö- ja ulkopoliittisia. Suomi suhtautui perushyödykepolitiikassaan myönteisesti hallitusten väliseen tuottajien ja kuluttajien yhteistyöhön. Haluttiin tukea hintavakauden parantamista ja saataavuuden turvaamista.

Suomi maksoi kumi- ja tinasopimusten puskurivarastojen rahoitukseen 1980-luvun puoliväliin mennessä yhteensä 4 miljoonaa markkaa. Vuosittain hyödykesopimusten hallinnollisiin budjetteihin maksettavat jäsenmaksu olivat tuolloin yhteensä noin puoli miljoonaa markkaa, Kahvijärjestön osuus oli tästä noin puolet.⁹

Liittyttyään Euroopan unioniin vuonna 1995 Suomea velvoittavat kaikki ne kansainväliset perushyödykesopimukset, jotka Euroopan yhteisö on tehnyt. EY myös maksaa järjestöjen jäsenmaksut jäsenmaiden puolesta. Suomi maksaa kuitenkin itse Kansainvälisen trooppisen puun järjestön (ITTO) jäsenmaksun aina vuoden 2006 trooppisen puun sopimuksen voimaan tulon asti sekä toimii ajoittain ITTO:n tuottamien projektien vapaaehtoisrahoittajana. Lisäksi, johtuen siitä, että EY ei ole jäsenenä Kansainvälisessä puuvillan alan neuvonantavassa komiteassa (ICAC), Suomi maksaa edelleen kyseisen järjestön jäsenmaksun.

⁹ Liisa Piitulainen-Numminen, Muistio 12.9.1985: Kansainvälisiä perushyödykejärjestelyjä koskeva tilannekatsaus, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki

3. PERUSHYÖDYKKEIDEN TUOTANNON, JALOSTUKSEN JA ULKOMAANKAUPAN MERKITYS KEHITYSMAIDEN TALOUDELLE

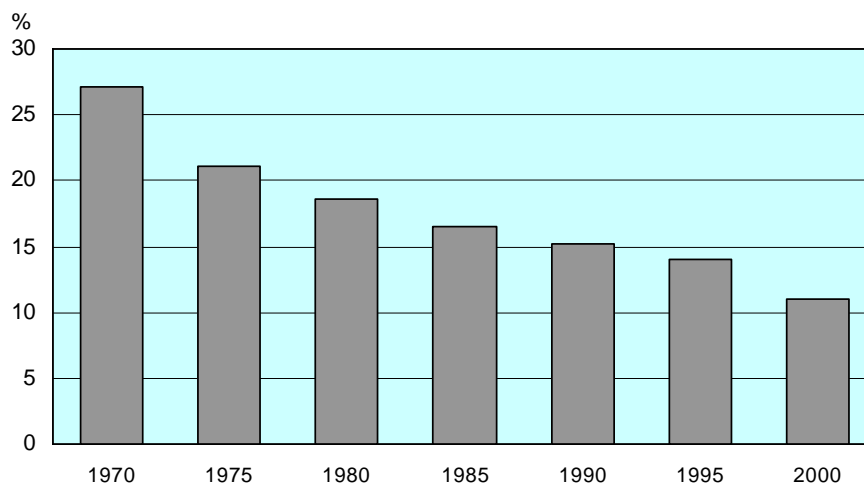
Kun puhutaan kehitysmaille tärkeiden perushyödykkeiden tuotannosta ja kaupasta, on paikallaan aluksi viitata tuotannon ja markkinoiden rakenteiden alkuvaiheeseen, 1500-luvulle. Jo 1500- ja 1600-luvuilla Afrikan, Aasian sekä Latinalaisen Amerikan maat olivat tärkeitä mausteiden sekä jalometallien tuotanto- ja vientialueita. 1800-luvulla siirtomaista kehitettiin systemaattisesti trooppisten tuotteiden tuotantoalueita Euroopan ja Pohjois-Amerikan markkinoille.

Seuraavassa tarkastellaan raaka-aineiden ja perushyödykkeiden asemaa kansainvälisessä kaupassa tällä hetkellä yleensä, ja sen jälkeen erityisesti kehitysmaiden viennin kannalta. Kaupan rakenteet ovat kuluneina vuosikymmeninä monella tavalla muuttuneet. Asetelma teollisuusmaat vastaan kehitysmaat ei ole enää niin yksiselitteinen kuin vielä usein ajatellaan.

3.1 Raaka-aineiden ja perushyödykkeiden osuudet viennistä alentuneet

Perushyödykkeiden ja muiden raaka-aineiden välistä rajaa ei ole tilastoissa aina helppo vetää, kuten edellä on todettu. Kysymys on pääosin samoista tuotteista. Common Fund for Commodities -rahaston (CFC) käyttämän luokituksen mukaan perushyödykkeet, primary commodities, käsittävät lähes kaikki maatalouden ja kaivannaistoiminnan tuotteet, pois luettuna polttoaineet.¹⁰

¹⁰ Primary Commodities, SITC: 0+1+2 (pl. 22,27,28,233,244,266,267) +4+68; Lähde: Commodity Yearbook 2003, ja Basic Facts 2007, Common Fund for Commodities



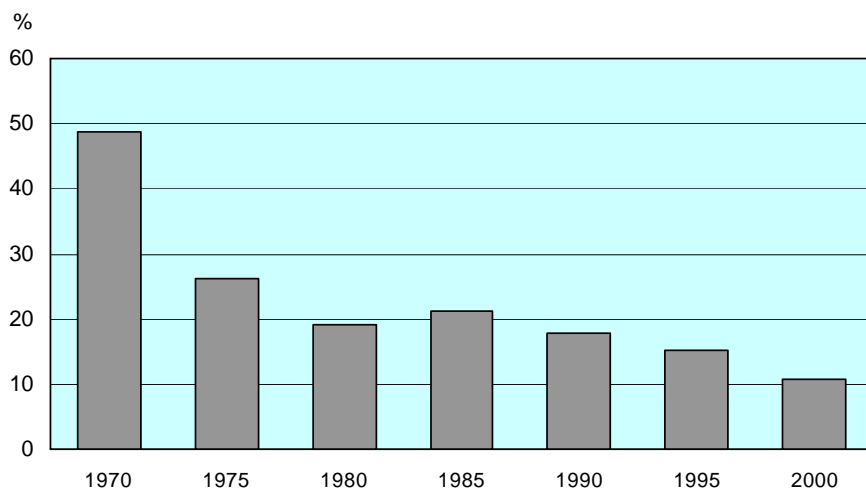
Kuvio 1. Perushyödykkeiden osuus maailman koko viennistä vuosina 1970 – 2000. Lähde: Common Fund for Commodities: Commodity Yearbook 2003,

CFC:n luokituksen perusteella lasketun perushyödykeviennin (Kuvio 1) osuus koko maailman viennistä on laskenut vuodesta 1970 vuoteen 2000 mennessä runsaasta neljänneksestä noin kymmenesosaan. Näissä luvuissa (Ks. alaviite 10) ovat mukana siis lähes kaikki maataloustuotteet, joten kehitysmaille tärkeiden perushyödykkeiden osuus on selkeästi tätä CFC:n käyttämää luokitusta pienempi. Edellä todettiin (Ks. myös Liite 1), että vuonna 2005 kehitysmaille tärkeiden perushyödykkeiden osuus kehitysmaiden viennistä oli 8 % ja vastaavasti teollisuusmaiden viennistä runsaat 5 %. Kehitystrendi on ollut vastaavalla tavalla laskeva kuin primäärihyödykkeillä yleensä.

Kehitysmaiden viennissä perushyödykkeiden ja raaka-aineiden osuus oli vielä 1970-luvun alussa, kun perushyödykepolitiikan uutta vaihetta käynnistettiin, hyvin korkea. Joissakin yhteyksissä on puhuttu jopa 60 prosentista kehitysmaiden vientituloista.¹¹ Tilastojen mukaan osuus oli lähes 50 % (Ks. Kuvio 2).¹²

¹¹ Gamani Corea, Secretary-General of the United Nations Conference on Trade and Development: Third Boyd Opp Memorial Lecture, The quest for an international commodity policy, Proceedings of the Nutrition Society (1978), vol. 37, p. 141

¹² Common Fund for Commodities: Commodity Yearbook 2003



Kuvio 2. Perushyödykkeiden osuus kehitysmaiden tavaraviennistä vuosina 1970 – 2000. Lähde: Common Fund for Commodities: Commodity Yearbook 2003

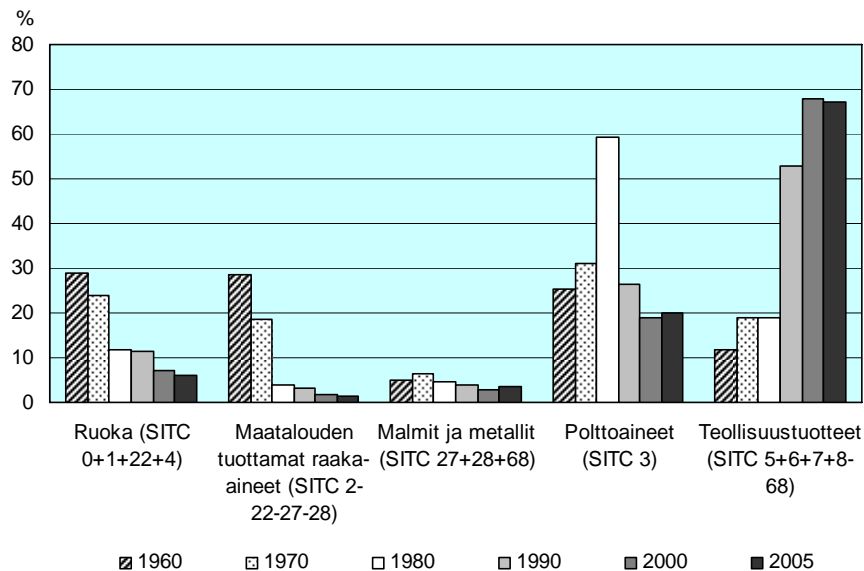
Vuoden 1974 jälkeen perushyödykkeiden ja raaka-aineiden osuus kehitysmaiden kokonaisviennistä laski voimakkaasti, mikä alkuvaiheessa johtui öljyn hinnan moninkertaistumisesta vuosina 1973/74 ja uudelleen 1979/1981 (Ks. Kuvio 2).

Öljykriisien jälkeen kehitysmaiden viennissä ovat painottuneet raaka-aineiden ja energian sijasta teollisuustuotteet.

Kehitysmaiden viennin rakenne muuttunut radikaalisti

Kehitysmaiden tuotanto- ja vientirakenne olivat vielä 1970-luvulla varsin samanlaisia kuin edellisinä vuosikymmeninä. Teollisuustuotteiden osuus oli kehitysmaiden viennistä vuonna 1970 vain 19 %. Suurimman ryhmän muodostivat polttoaineet - lähinnä raaka-öljy. Polttoaineiden osuus koko viennistä oli tuolloin 31 %. Erilaisten trooppisten nautintoaineiden, kuten kahvin ja kaakaon sekä elintarvikkeiden, osuus oli yhteensä 24 %. Maatalouden tuottamien raaka-aineiden, kuten puuvillan, osuus oli puolestaan 19 % ja metallien sekä metallien vastaavasti 7 %.¹³

¹³ UNCTAD: Handbook of Statistics



Kuvio 3. Kehitysmaiden viennin hyödykeryhmittäinen rakenne vuosina 1960 – 2005. Lähde: UNCTAD: Handbook of Statistics

Teollisuustuotteiden osuus kehitysmaiden viennissä on sittemmin noussut määrävään asemaan (Ks. Kuvio 3). Tosin vuonna 1980 öljyn ja energialähteiden osuus nousi öljykriisin vuoksi tilapäisesti lähes 60 %:iin. Vuonna 2005 teollisuustuotteiden osuus kehitysmaiden viennistä oli jo runsaat kaksi kolmasosaa.

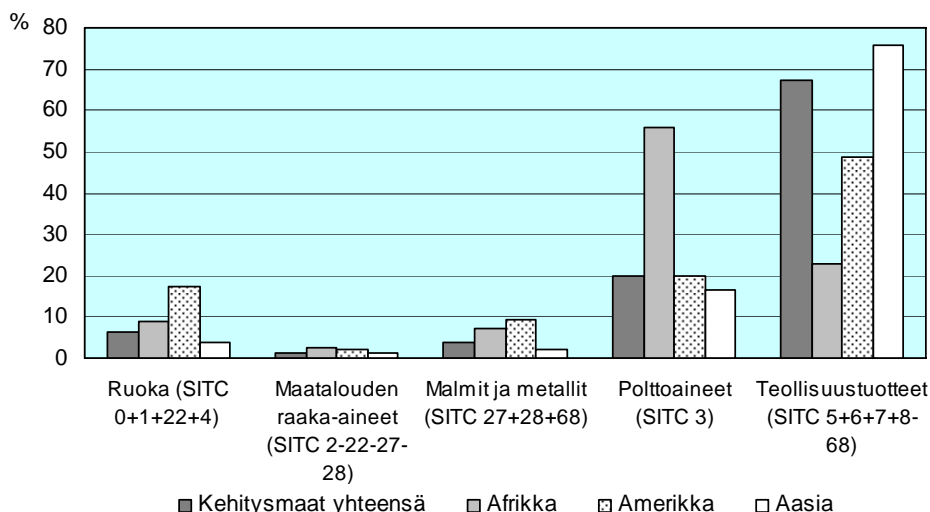
Teollisuustuotteiden osuuden nousun lisäksi Kuvion 3 tärkein sanoma on, että raaka-aineiden ja perushyödykkeiden, siis alkutuotannon tuotteiden, osuudet koko viennistä ovat jyrkästi laskeneet. Elintarvikkeiden ja maatalouden tuottamien raaka-aineiden osuus oli yhteensä vuonna 2005 enää 7,6 %.

Myös malmien ja mineraalien osuus kokonaisviennistä on laskenut, paitsi vuonna 2005, jolloin osuuden nousussa näkyy Aasian maiden kysynnän kasvu ja tämän kasvun seurauksena alkanut maailmanmarkkinahintojen nousu. Sama kehitys pätee myös polttoaineisiin. Energian ja metallin viennin hintojen nousu alkoi vuosina 2004 - 2005.

Afrikka ja Aasia ääripäät

Kun katsotaan tilannetta alueittain vuonna 2005 (Kuvio 4), nähdään, että eri kehitysmaaryhmien asema on hyvin erilainen. Aasia ja Afrikka ovat kehityksen äärilaidoilla. Aasiassa teollisuustuotteiden osuus on jo keskimäärin 75 % koko viennistä. Afrikan maiden viennistä teollisuustuotteiden osuus ei vielä vuonna 2005 ollut kuin hieman yli 20 %. Afrikan maiden viennistä noin 56 % oli polttoaineita, ennen muuta raakaöljyä.

Perinteisten kehitysmaatuotteiden, joihin perushyödykkeet kuuluvat, osuudet ovat siis enää hyvin alhaiset koko viennistä. Elintarvikkeilla ja trooppisilla nautintoaineilla, kuten kahvilla, sekä malmeilla ja metalleilla on kuitenkin hieman suurempi osuus Lainalaisen Amerikan viennissä kuin vastaavasti Afrikan tai Aasian vientiluvuissa.



Kuvio 4. Eri hyödykeryhmien osuudet kehitysmaaviennissä alueittain vuonna 2005. Lähde: UNCTAD: Handbook of Statistics

Perushyödykkeiden (pl. polttoaineet) alaryhmien keskinäiset osuudet säilyneet

Ajanjaksolla 1970 - 2000 primärihyödykkeiden alaryhmien osuudet vastaavasta viennistä pysyivät verrattain muuttumattomina. Elintarvikkeiden osuus perushyödykkeiden (non-fuel primary commodities) viennistä pysyi noin 60

prosentissa. Maatalouden tuottamien raaka-aineiden osuus alentui hieman mutta säilyi lähes 15 prosentissa. Mineraalien, malmien ja metallien yhteinen osuus vaihteli 20 - 25 prosentin tuntumassa (Ks. Taulukko 2).¹⁴

Taulukko 2 osoittaa melko vakiintuneita suhteita eri perushyödykeryhmien osuuksien välillä. Valtaosa perushyödyke- ja raaka-aineviennistä koostuu elintarvikkeista ja trooppisista nautintoaineista, siis kaikista syötäväksi tai nautittavaksi kelpaavista hyödykkeistä.

Taulukko 2. Eri perushyödyke- ja raaka-aineryhmien (pl. polttoaineet) osuudet perushyödykeviennistä (non-fuel primary commodities) vuosina 1970 - 2000, %

Vuosi	Food raw mater.	Agricultural ores, metals	Minerals, primary commodities	All non-fuel
1970	54,1	18,4	27,5	100,0
1975	62,3	15,3	22,4	100,0
1980	58,3	16,0	25,6	100,0
1985	61,9	15,5	22,6	100,0
1990	60,5	15,6	23,9	100,0
1995	61,9	15,1	23,0	100,0
2000	61,4	13,5	25,2	100,0

All Food: SITC 0+1+4+22, Agricultural raw mater.: SITC 2-(22+27+28+233+244+266+267), Minerals, ores, metals: SITC 27+28+68+522.56
Lähde: Common Fund for Commodities: Commodity Yearbook 2003

Kehitysmaiden viennille tärkeitä perushyödykkeitä

Historiallisista syistä kehitysmailla tärkeiksi vientituotteiksi ja erityisesti viettiin meneviksi perushyödykkeiksi tunnistetaan kahvi, kaakao, tee, puuvilla, luonnonkumi jne. Näiden tuotteiden tuotannon rakenteet syntyivät - kuten edellä todettiin - siirtomaa-aikana.

Kehitysmaiden perushyödykkeiden vienti on kuitenkin nykyisin huomattavan monipuolista. Vientitulojen suhteen tärkeimpiä hyödykkeitä ovat metallit ja niiden rikasteet, erityisesti kupari ja alumiini, sekä hedelmät, kalatuotteet ja meren elävät, eläinrehu sekä erilaiset kasvikset ja kasvisvalmis-

¹⁴ Common Fund for Commodities: Commodity Yearbook 2003

teet ml. öljysiemenet. Tärkeitä vientituotteita ovat myös sokeri sekä viljat, erityisesti maissi ja riisi.

Metallien, trooppisten nautintoaineiden, hedelmien ja kasvien sekä luonnonkumin lisäksi kehitysmaat vievät merkittävästi mausteita, pyöreätä puutavaraa, villaa, luonnon lannoitteita sekä vuotia ja raakanahkaa (Ks. Liite 1). Varsin nopeasti kasvavia uusia perushyödykeryhmiä ovat mm. leikkokukat ja kalatuotteet. Eräät kehitysmaat vievät myös jalometalleja kuten kulta, hopeaa sekä platinametallia, vaikka näitä hyödykeryhmiä ei perushyödykkeiksi perinteisessä mielessä luetakaan.

Teollisuusmaat edelleen perushyödykkeiden keskeisiä viejiä

Kun tarkasteluissa pidetään mukana kaikki primääriset perushyödykkeet, jolloin tarkastelu kattaa myös kaikki elintarvikkeet ja maataloustuotteet, niin asetelma eri maaryhmien kesken on maailmankaupassa yllättävä. Useimmissa perushyödykeryhmissä teollisuusmaat ovat suurempia viejiä kuin kehitysmaat yhteensä. Kehitysmaiden yhteensä laskettu osuus koko maailman primäärituotteiden (pl. polttoaineet) viennistä oli vuosina 2003 - 2005 keskimäärin 38 %. Teollisuusmaiden osuus oli vastaavasti 58 %, ja Venäjän, IVY-maiden ja entisen Jugoslavian (pl. Slovenia) viennin osuus puolestaan 4 % (Ks. Taulukko 3).

Vuosina 2003 - 2005 kehitysmaiden osuus oli maatalouden tuottamien raaka-aineiden viennistä keskimäärin 34 %, malmien ja metallien viennistä noin 36 %, metsätalouden tuotteissa noin 21 % sekä elintarvikkeiden viennissä 30 %, kun kalataloutta ei lueta mukaan. Kalan ja meren elävien viennissä kehitysmaiden ja teollisuusmaiden osuudet olivat jokseenkin yhtä suuret. Polttoaineissa kehitysmaat ovat sen sijaan selvästi teollisuusmaita suurempi vientialue.¹⁵

Kun tarkastelu rajataan vain kehitysmaalle tärkeisiin perushyödykkeisiin (Liite 1), teollisuusmaat ovat niissäkin tuotteissa kehitysmaita suurempi viejiä. Vuonna 2005 teollisuusmaiden vienti kehitysmaalle tärkeissä perushyödykkeissä oli yhteensä 335,4 miljardia dollaria ja kehitysmaiden vastaava vienti yhteensä 294,0 miljardia dollaria.

¹⁵ UNCTAD: Development and Globalisation, Facts and Figures, 2008

Taulukko 3. Eri maaryhmien osuudet primäärihyödykkeiden viennistä vuosina 2003 - 2005 keskimäärin

Maaryhmä	Koko vienti Milj. dollaria	Perushyödykevienti Milj. dollaria	Perushyödyke- viennin osuu- det, %
Teollisuusmaat ¹⁶	5 214 656,2	463 562,7	58,4
Kehitysmaat	2 466 444,2	299 191,6	37,7
Siirtymätalouden maat ¹⁷	267 120,8	31 214,6	3,9
Koko maailma yh- teensä	7 948 221,2	793 968,9	100,0

Lähde: Common Fund for Commodities: Basic Facts 2007

Vaikka perushyödykkeiden osalta puhutaan kehitysmaatuotteista, ei kuva kokonaisuudessaan siis ole yksiviivainen. Alkutuotannon, eli maatalouden ja kaivannaistoiminnan tuotteiden viennissä teollisuusmailla on erittäin keskeinen asema. Raakaöljyn ja muidenkin energiatuotteiden markkinoilla tilanne on toinen.

Johtopäätöksenä rakenteiden muutoksesta voi päätellä, että raaka-aineiden ja erityisesti perushyödykkeiden osuudet viennistä - ehkä meneillään olevaa hintabuuria lukuun ottamatta - ovat tuntuvasti alentuneet. Teollisuusmaiden osuus tuottajina ja viejinä on edelleen keskeinen, vaikka perushyödykkeet ovatkin edelleen erälle kehitysmailla tärkeä ja keskeinen tulonlähde, kuten myöhemmin raportissa ilmenee.

3.2 Raaka-aineiden ja perushyödykkeiden hinnat historiassa alentuneet

Perushyödykepolitiikka syntyi ongelmasta, joka johtui hintojen heilahtelun ohella raaka-aineiden ja perushyödykkeiden suhteellisten hintojen alentumisesta. Raaka-aineiden ja perushyödykkeiden suhteellisten hintojen alentuminen, johon taloustieteilijä Raul Prebisch kiinnitti aikanaan paljon huomiota, oli lähtökohtana ensimmäisen YK:n kauppaja kehityskonferenssin, UNCTADin,

¹⁶ Ml. EU:n uudet (2004) jäsenmaat

¹⁷ Venäjä, IVY-maat, entisen Jugoslavian maat (pl. Slovenia)

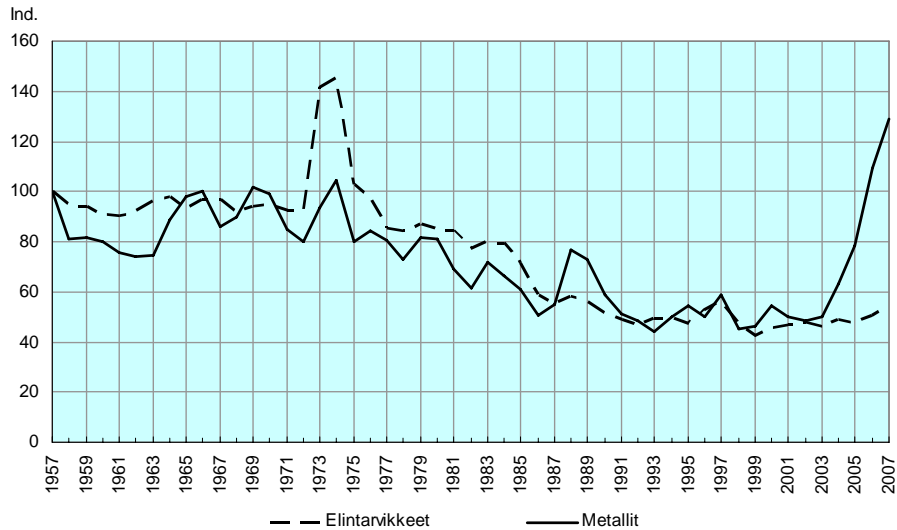
koolle kutsumiselle vuonna 1964. Asia on sen jälkeen ollut keskeinen UNCTADin työagendalla.

Siinä määrin kuin eri hyödykeryhmien, esimerkiksi teollisuustuotteiden ja raaka-aineiden, välisiä suhteellisia hintoja voidaan verrata, yleinen käsitys on, että raaka-aineet ovat pitkällä aikavälillä halventuneet teollisuustuotteiden vientihintoihin verrattuna.

Reaalihintakehityksen laskeminen vertaamalla hintoja teollisuustuotteiden hintoihin on vaikeaa mm. sen vuoksi, että jalostettujen tuotteiden teknologisen laadun muutosta ei ole helppo ottaa hintavertailussa huomioon. Raaka-aine pysyy laadultaan aika lailla samana, mutta teollinen valmiste muuttuu aikaa myöten paljon. Asiasta on kuitenkin tehty useita selvityksiä, ja varsin tuore analyysi, jossa FAO:n laskemaa elintarvikkeiden hintaindeksiä verrattiin teollisuustuotteiden vientihintaindeksiin vuosina 1961 - 2008, osoitti elintarvikkeiden reaali-hinnan alentuneen noin 50 % ennen meneillään olevaa ruokakriisiä.¹⁸

IMF:n seuraama raaka-ainehintaindeksi (Ks. Kuvio 5), joka alkaa vuodesta 1957, osoittaa samansuuntaista kehitystä tuoreen FAO-raportin kanssa. Kuviossa 5 metallien ja elintarvikkeiden reaali-hinnat alentuivat vuosina 1957 - 2002 noin 50 %.

¹⁸ FAO: Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required, High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy, Rome, 3-5 June 2008



Kuvio 5. Raaka-aineiden ja perushyödykkeiden reaalin hintakehitys vuosina 1957 - 2007, deflatoituna teollisuustuotteiden vientihintaindeksillä Lähde: IMF: Economic Outlook, September 2006, ja IMF Commodity Statistics Indice

Vientitulot laskivat tuntuvasti

Heikon hintakehityksen vaihe, joka kulmineitui vuoteen 2002, merkitsi vastaavasti vientitulojen merkittävää laskua. Vientitulojen lasku on ollut perushyödykemarkkinoiden pääongelma vientitulojen heilahtelun ohella. UNCTADin tekemässä selvityksessä¹⁹ kaikkein heikoimmin vientitulot kehittyivät vuosina 1985 - 2002 kahvilla, kaakaolla, puuvillalla, luonnonkumilla ja tinalla (Taulukko 4). Nämä hyödykkeet ovat kuuluneet kaikki perushyödykepolitiikan ydinryhmään.

Muita perushyödykkeitä, joiden osalta kehitysmaiden vientitulot alentuivat periodilla 1985 - 2002, olivat mm. eläinten vuodat ja nahka (pl. turkikset), villa ja juutti. Perushyödykepolitiikan keskeisen tavoitteen - vientitulojen kohoaminen - osalta perushyödykemarkkinoiden kehitys on siten ollut erittäin huono.

¹⁹ UNCTAD: South-South Commodities Trade, Quantitative Report, 2006

Taulukko 4. Eräiden perushyödykkeiden vientitulojen alentuminen kehitysmaiden viennissä vuosina 1985 - 2002, %/vuosi

Hyödyke	Vienti 1985 Milj. \$	Vienti 2002 Milj. \$	Viennin kasvu %/v
Kahvi	10 799	5 418	-4,0
Kaakao	4 765	4 275	-0,6
Puuvilla	3 873	2 747	-2,0
Kumi	3 980	3 793	-0,3
Tina	2 372	963	-5,2
Tee	2 077	2 065	-0,0

Lähde: UNCTAD: South-South Commodities Trade, Quantitative Report, 2006

3.3 Hintojen nousua 2000-luvun alussa

Toinen keskeinen piirre, joka Kuviosta 5 näkyy, on metallien hintojen nousu vuosina 2005 - 2007. Onkin syytä kysyä, onko raaka-aine- ja perushyödykemarkkinoilla alkanut uusi vaihe. Ollaanko siirtymässä tarjonnan runsaudesta ja hintojen laskusta niukkuuden ja korkeiden hintojen aikaan? Tämä koskee myös elintarvikkeita, joiden markkinoilla koettiin hintabuuri vuosina 2007 - 2008. Muita raaka-aineryhmiä voimakkaammin hintatrendien suunnanmuutos koskee raakaöljyä ja sitä kautta muitakin energialähteitä, mukaan lukien biopolttoaineet.

Perinteisen perushyödykepolitiikan kohteena olevien tuotteiden kohdalla tilanne on ristiriitaisempi kuin muilla raaka-aineilla tai elintarvikkeilla, polttoaineista puhumattakaan. Useimpien trooppisten tuotteiden hintakehitys riippuu sekä kysynnästä, jonka kasvunäkymät voivat olla nyt aikaisempaa vahvemmat, että tarjonnasta, jossa säävaihtelut ja eri kehitysmaiden tuotantopolitiikka ratkaisevat. Viime vuosina myös kehitysmailla tärkeiden perushyödykkeiden ja raaka-aineiden hinnat ovat kuitenkin muiden raaka-aineiden ja alkutuotannon tuotteiden tapaan nousseet (Taulukko 5).

Taulukko 5. Perushyödykkeiden hintojen muutos vuosina 2002 - 2007, %

Hyödykeryhmä	2002-2006*	2007
Elintarvikkeet ja trooppiset nautintoaineet	+48	+24
- elintarvikkeet	+48	+26
- trooppiset nautintoaineet	+51	+9
Kasviöljyt ja öljysiemenet	+26	+66
Maatalouden tuottamat raaka-aineet	+62	+15
Mineraalit, malmit ja metallit	+220	+4
Raakaöljy	+158	+67

* Prosenttimuutos vuosien 2002 ja 2006 välillä

Lähde: UNCTAD The Changing face of commodities in the twenty-first century, 2008

Vaihtelu kasvaa - kääntyykö trendi?

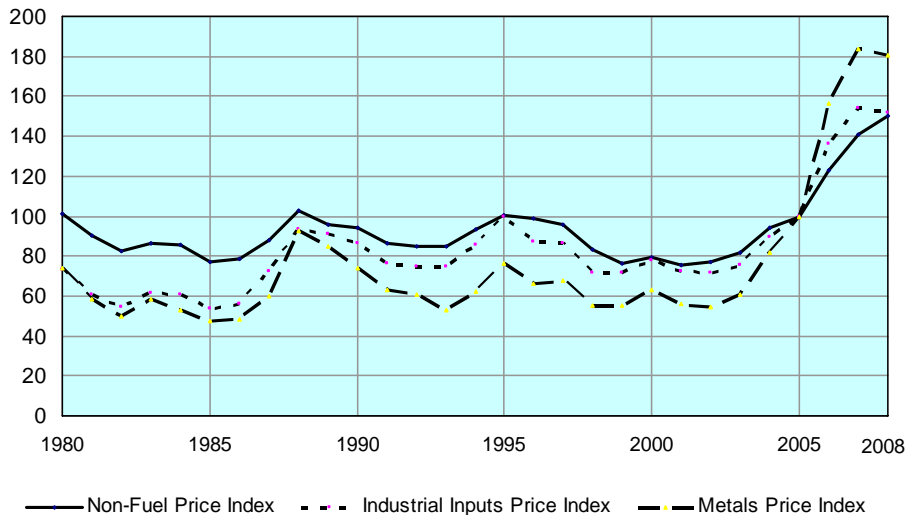
Seuraavissa hintakuivissa tarkastellaan raaka-aineiden ja perushyödykkeiden hintamuutoksia vuosina 1980 - 2008. Hintaindeksien lähde on IMF:n Primary Commodity Indice. Indeksejä ei ole deflatoitu teollisuustuotteiden hintaindeksillä tai vastaavalla.

Kuvion 6 mukaan polttoaineita sisältämättömän raaka-aineindeksin (non-fuel commodity price index) kehitys ja vaihtelu oli varsin vakaata aina vuoteen 2004 saakka. Hintatrendi oli lievästi laskeva. Indeksien hinnat alentuivat vuodesta 1995 vuoteen 2002 mennessä keskimäärin 25 %.

Kuviossa 6 on myös teollisuuden käyttämien raaka-aineiden (industrial inputs price index), esimerkiksi metallien ja maatalouden tuottamien raaka-aineiden yhteinen indeksi, sekä metallien hintaindeksi. Vuoden 2003 jälkeen on tapahtunut voimakas hintojen nousu. Erityisesti metallien hinnat kohosivat. Vuosina 2004 - 2007 metallien hintaindeksi nousi yli kolminkertaiseksi.

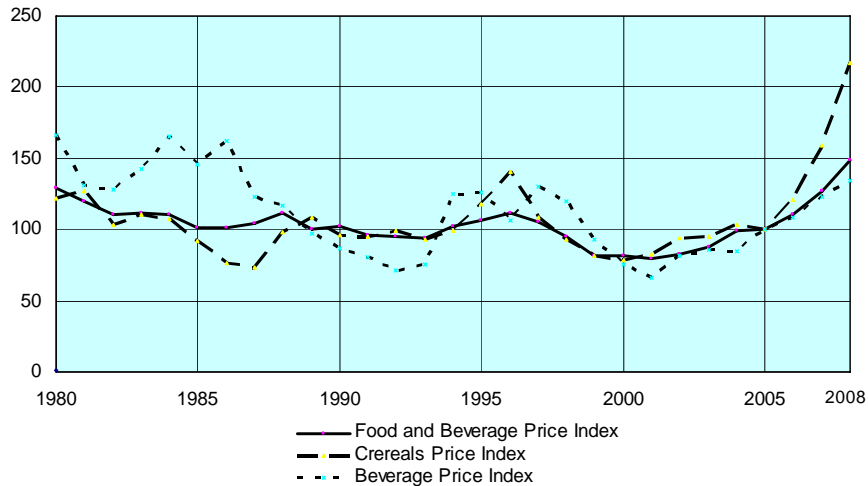
Kuvion 7 mukaan maataloustuotteiden hintojen nousu ei 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen jälkipuoliskolla ollut aivan yhtä voimakasta kuin muilla raaka-aineilla ja perushyödykkeillä. Vuosien 2007/08 vaihteeseen ajoittui kuitenkin ruuaksi käytettyjen maataloustuotteiden hintakriisi, joka nosti eräiden tuotteiden, kuten vehnän ja riisin, hinnat ainakin tilapäisesti kaksinkertaiseksi. Viljan hintojen jyrkkä nousu on keskeisintä osaa vuoden 2008 kansainvälisessä ruokakriisissä.

Ind. 2005 = 100



Kuvio 6. Raaka-aineryhmien hintakehitys vuosina 1980 - 2008*. Lähde: IMF: Primary Commodity Price Indices
* 2008 = IMF:n ennuste

Ind. 2005 = 100



Kuvio 7. Elintarvikkeiden hintaindeksi vuosina 1980 - 2008*. Lähde: IMF: Primary Commodity Price Indices
* 2008 = IMF:n ennuste

Trooppisten nautintoaineiden, kuten kahvin, kaakaon ja teen, hintojen nousu ei ole ollut viime vuosina yhtä voimakasta kuin elintarvikkeilla. Hintakehitys on ollut kuitenkin 2000-luvun alusta alkaen nouseva varsin pitkän laskutrendin jälkeen.

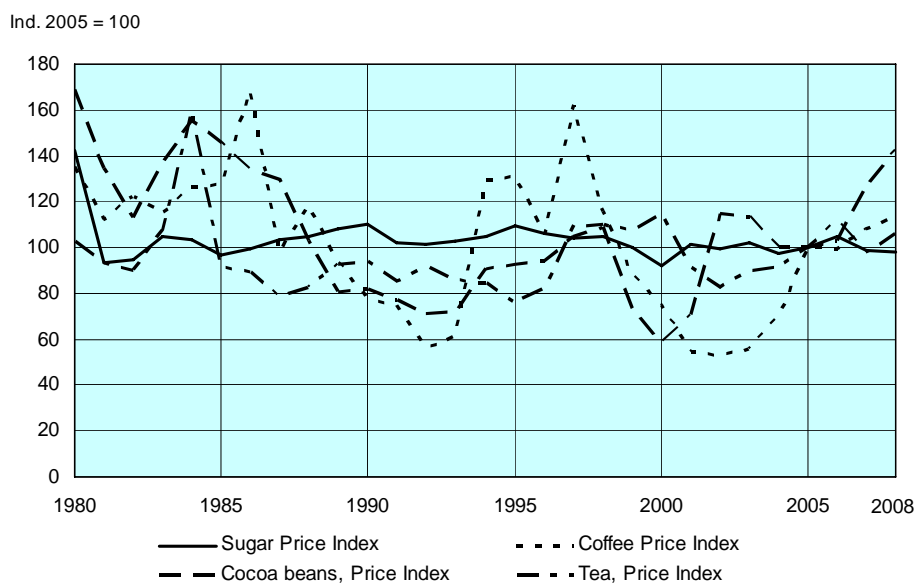
3.4 Integroidun perushyödykeohjelman (IPC) hyödykkeiden hinnat heilahtelevat

Vuonna 1976 hyväksytyssä Integroidussa perushyödykeohjelmassa oli mukana 18 kehitysmaiden viennille tärkeää yksittäistä hyödykettä tai hyödykeryhmää. Kymmenen niistä valittiin ydinhyödykkeiksi, joiden hintakehitystä suunniteltiin vakaannutettavan yhteisesti rahoitetulla puskurivarastojärjestelmällä. Tarkastellaan seuraavassa seitsemän valitun hyödykkeen hintakehitystä vuosina 1980 - 2008. Nämä hyödykkeet ovat kahvi, kaakao, tee, sokeri, kumi, kupari ja tina.

Kuvion 8 trooppisten hyödykkeiden, eli kahvin, kaakaon ja teen hinnat ovat seurailleet yleistä perushyödykkeiden hintakehitystä, vaihdellen kuitenkin voimakkaasti trendin ympärillä.

Kahvin hintakehitys on ollut ko. tarkastelujaksona heikoin. Kahvin hinta vajosi 2000-luvun alkuvuosina niin alas, että suurella osalla tuottajista oli vaikeuksia jatkaa tuotantoa. Monet joutuivatkin lopettamaan tuotannon kannattamattomana. Kahvin hinnan heikkoon kehitykseen oli syynä uusien tuottajien, ennen muuta Vietnamin tulo markkinoille. Vietnamista tuli hyvin lyhyessä ajassa Brasilian jälkeen toiseksi suurin viejä. Syntynyt kaksihintajärjestelmä, jossa kahvisopimuksessa mukana olevat noudattivat korkeampaa markkinahintaa kuin sopimuksen ulkopuoliset maat, sekä markkinoiden ylitarjonta tekivät mahdolliseksi jatkaa markkinoita sääteleviä kahvisopimuksia.

IPC-hyödykkeiden hintavaihtelut ovat olleet varsin suuria. Merkillepantavaa kuitenkin on, että esimerkiksi sokerin, jonka hinnat ovat historiassa olleet kaikkein vaihtelevimpia, hinnat ovat pysyneet suhteellisen vakaina 1980-luvun taitteen hintabuumin jälkeen. Tuottajien kannalta sokerin hinta on tosin tarkastelujaksona pysynyt varsin heikkona, mikä osaltaan on johtunut Euroopan unionin sokeripolitiikasta, joka on tukenut EU-viennin kilpailukykyä.

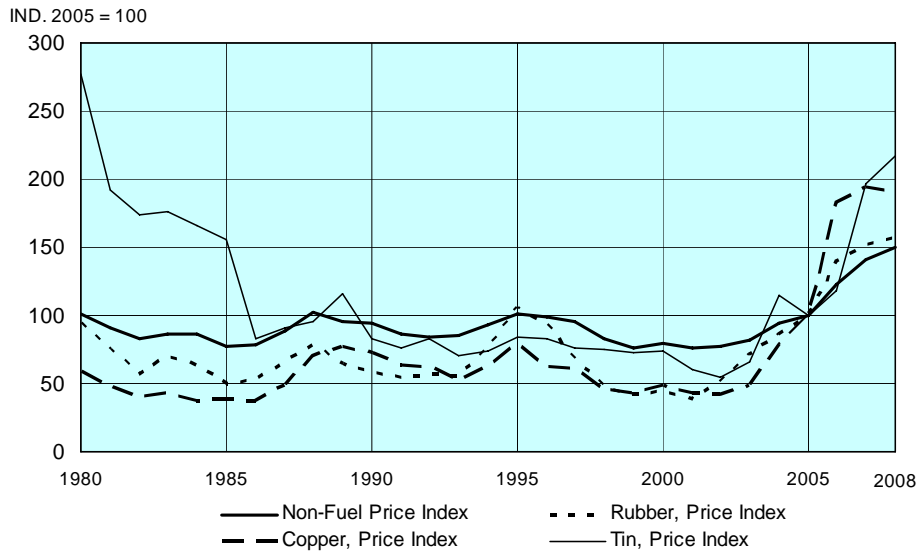


Kuvio 8. Trooppisten hyödykkeiden ja sokerin hintakehitys 1980 - 2008*
 Lähde: IMF: Primary Commodity Price Indices
 * 2008 = IMF:n ennuste

EU:n sokeripolitiikka muuttui kuitenkin rajusti vuodesta 2006 alkaen. EU:n sisämarkkinoihin alkoi vaikuttaa vähiten kehittyneille maille (LDC) myönnetty Everything but Arms (EBA) tuontihelpotus. Vuoden 2009 kesän jälkeen sokerintuonti LDC-maista on täysin kiintiötöntä ja tariffeista vapaata. EBA:n on arvioitu kasvattavan sokerin tuontia EU-alueelle vähintään miljoonalla tonnilla.

Afrikan, Karibian ja Tyynen valtameren maille myönnetty 1,3 miljoonan tonnin tuontikiintiö yhdessä EBA:n kasvavan sokerintuonnin kanssa tekivät mahdolliseksi jatkaa EU:n sokeripolitiikkaa sellaisenaan. Sisämarkkinahintaa on jo alennettu 36 % ja EU-maiden tuotantokiintiöitä leikattu. On paljon mahdollista, etteivät nämäkään toimet riitä sopeuttamaan EU:n sokerintuotantoa. Sokeripolitiikassa kohtaavat EU:n maatalouspolitiikan ja kansainvälisen perushyödykepolitiikan ristikkäiset intressit.

Vuodesta 2006 alkaen sokerin maailmanmarkkinahintaa nostaa pyrkimys korvata fossiilisia polttoaineita bioenergialla. Tähän käytetään myös sokeriruokoa, erityisesti suuressa sokerin tuottajamaassa, Brasiliassa.



Kuvio 9. Kumin ja perushyödykemetallien hinnat 1980 - 2008*. Lähde: IMF: Primary Commodity Price Indices
* 2008 = IMF:n ennuste

Kuvio 9 kertoo kahden perushyödykepolitiikan keskeisen hyödykkeen, tinan ja kumin, sekä kuparin hintakehityksestä. Tinasopimus oli ensimmäisiä hyödykesopimuksia, joissa tavoiteltiin markkinoiden säätelyä puskurivarastojen avulla. Kumisopimus oli puolestaan uusi perushyödykesopimus, joka syntyi Integroidun perushyödykeohjelmaneuvoittelujen tuloksena. Myös kumille luotiin järjestelmä, jossa puskurivaraston avulla pyrittiin säätelemään markkinahintaa sovituissa rajoissa.

Tinasopimus purkautui 1980-luvun alussa kustannuksiin, jotka syntyivät pyrkimyksestä pitää hinta korkeammalla kuin markkinat sallivat. Kuvion 9 mukaan tinan hinta putosikin sopimuksen raukeamisen jälkeen alle puoleen. Myöskään kumisopimus ei toiminut pitkään, koska 1980-luvun alkuvuosina markkinoiden hintatrendi oli laskeva. Sopimus ei pystynyt sopeutumaan laskevaan trendiin.

Sekä kumin että tinan hinnat olivat laskevia muiden perushyödykkeiden tapaan aina 2000-luvun alkuun saakka. Sen jälkeen tinan hintojen nousu oli nopeaa, kuten muillakin metalleilla. Tinan markkinahinta kolminkertaistui vuosina 2003 - 2007. Kuparin hinnan nousu oli vuosina 2004 - 2007 jopa

tinan hinnannousua voimakkaampaa. Kuparin kuten muidenkin metallien hintojen nousu johtui erityisesti Kiinan kysynnän kasvusta.

3.5 Hintojen säätely ei onnistunut - uusi kysyntä voi kääntää trendin

Jo 1980-luvun alussa oli nähtävissä, ettei edellisellä vuosikymmenellä luodun perushyödykepolitiikan päätavoitteiden saavuttaminen - markkinahintojen säätely hintojen vakauttamiseksi tai trendin kääntämiseksi - tule onnistumaan. Hintoja säätelevät ratkaisut purkautuivat yksi toisensa jälkeen.

Raaka-aineiden ja perushyödykkeiden hinnat ovat viime vuosikymmeninä edelleen vaihdelleet (Ks. Kuviot 7 - 9), ja reaalihintojen kehityksen suunta on ollut laskeva, paitsi vuoden 2003 jälkeen, jolloin lähes kaikkien hyödykeryhmien hinnat alkoivat nousta. Erityisen voimakasta oli metallien kallistuminen.

Vuosien 2004 - 2008 hintabuumista huolimatta raaka-aineiden ja perushyödykkeiden reaalihinnoissa ei olla kaikilta osin palattu 1960-luvun hintatasoon. Elintarvikkeiden hinnat ovat reaalisesti (teollisuustuotteiden vientihintaindeksillä deflatoituna) - elintarvikekriisistä huolimatta - 20 - 25 prosenttia 1960-luvun hintatasoa alempana.²⁰ Metallien reaalihintana on nyt 1950-luvun lopun tasolla tai hieman jopa yli (Ks. Kuvio 5). Öljyn kansainvälinen hinta oli sen sijaan keväällä ja kesällä 2008 reaalisesti selvästi korkeammalla kuin koskaan. Kuluvan vuoden heinäkuussa raakaöljyn kansainvälinen Brent-hinta, joka oli korkeimmillaan jopa 147 dollaria tynnyriltä, oli reaalisesti yli 30 % korkeammalla kuin aikaisempi huippuhinta vuonna 1981. Öljyn kansainvälinen hinta laski kuitenkin elo-syyskuussa runsaat 30 % huipusta, eli vuoden 1981 huippuhinnan tasolle.

Kysynnän ja tarjonnan rakenteelliset muutokset vaikuttavat hintakehitykseen

Ajankohtainen kysymys on, onko kysynnän ja tarjonnan rakenteissa tapahtunut muutoksia, jotka muuttavat olennaisesti markkinatilannetta ja sen

²⁰ FAO: Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required, High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy, Rome, 3-5 June 2008

seurauksena myös perushyödykepolitiikan painopisteitä. Tämän kysymyksen relevanssia ja ajankohtaisuutta vahvistaa raaka-aineiden ja perushyödykkeiden hintakehitys 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen jälkipuoliskolla. Raaka-aineiden hintabuumi on osoittautunut erilaiseksi verrattuna moniin edeltäviin hintabuumeihin.

Energian ja erityisesti metallien hinnat ovat yleensä nousseet talouden korkeasuhdanteen loppuvaiheessa, kun olemassa olevan tuotantokapasiteetin rajat alkavat lähestyä. Tällä kertaa hintojen nousu alkoi jo varhaisessa vaiheessa ja on laajentunut käsittämään lähes kaikki raaka-aineet ja perushyödykkeet.

Raaka-aineiden hintojen nousua vuosina 2004 - 2008 selittää epäilemättä maailmantalouden pitkä huippusuhdanne, missä taloudellinen kasvu ja siten eri raaka-aineiden kysyntä on ollut tavanomaista voimakkaampaa. Korkeasuhdanne kesti kaikkiaan vuodet 2003 - 2007. Vuonna 2008 talouskasvu on hieman hiipunut, erityisesti teollisuusmaissa, mikä näkyy jo hintaindeksien lievänä taitumisena.

Maatalousperäisten tuotteiden, erityisesti elintarvikeraaka-aineiden buumi alkoi vasta vuonna 2007, mutta sen jälkeen ovat useiden maataloustuotteiden hinnat nousseet voimakkaasti. Esimerkiksi riisin hinta kolminkertaistui keväällä 2008. Maataloustuotteisiin liittyy usein monia erityispiirteitä, jotka eivät ole taloussuhdanteista riippuvia. Tällä kertaa kaikkien raaka-aineiden ja perushyödykkeiden hintanousujen takana näyttää kuitenkin olevan yhteinen tekijä, voimakas kysynnän kasvu.²¹

Vaikka suhdannenousu aina lisää kysyntää ja nostaa hintoja, koettu hintojen nousu ei selity vain yleisellä talouskehityksellä. Vielä tärkeämpi seikka on, että Aasian nopean talouskasvun maiden, etenkin Kiinan ja Intian, talouskehitys on vaiheessa, joka kysyy runsaasti sekä energia- että raaka-ainevaroja. Talouskasvu on näissä maissa myös huippunopeaa; Kiinassa talouskasvu oli monta vuotta peräkkäin yli 10 % vuodessa. Aasian maat ovat väestöltään suuria, joten talouskasvusta ja teollistumisesta johtuva kysynnän kasvu on ollut erittäin laaja-alaista. Energian ja raaka-aineiden hintabuumi johtuu tällä kertaa erityisesti siitä, että talouskasvu painottuu Kiinan ja Intian tapaisiin vasta teollistuviin jättiläisvaltioihin.

²¹ IMF(2008): Globalisation, Commodity Prices, and Developing Countries, World Economic Outlook, April 2008.

Elintaso nousee suurissa kehitysmaissa

Jos talouskasvu jatkuu Aasiassa ja muissakin suurissa kehitysmaissa, kuten Brasiliassa, nopeana vielä vuosia, raaka-aineiden ja perushyödykkeiden - erityisesti teollisuuden käyttämien raaka-aineiden - sekä energian hinnat pysyvät totuttua korkeammalla. Samoin tapahtunee elintarvikkeissa ennen muuta siitä syystä, että elintason noustessa ravintotottumuksissa korostuvat proteiinipitoiset kotieläintuotteet, esimerkiksi liha, ja nykyisin myös maitotuotteet. Maataloustuotteiden kokonaiskysynnän kasvu maailmalla voimistuu.

Elintason nousu kohdistuu myös perinteisiin perushyödykkeisiin, esimerkiksi kahviin ja kaakaon, joiden kulutusta on kehitysmaissa pidetty tähän asti eräänlaisena ylellisyytenä. Esimerkiksi suklaan kulutus Kiinassa on vielä vain 0,12 kiloa henkeä kohden, kun se USA:ssa ja EU:ssa on keskimäärin 5,5 kiloa henkeä kohden. Elintason nousun myötä suklaankin kulutus nousee myös Aasian maissa.

Muutos kysynnän rakenteessa, eli Aasian teollistuvien maiden nousu avainasemaan, näkyy erityisesti tiettyjen maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintojen kohoamisena. Öljykasvien, kuten soijan hinnat ovat nousseet ripeästi. Rehuviljan ja kotieläinrehun kysyntä nostaa hintaa. Nimenomaan kotieläinrehun markkinoiden kehitys on dynaamista ja meneillään olevaa muutosta kuvaavaa. Kiinan kysynnän kasvu on kohdistunut maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa juuri kotieläinten rehuun, soijaan, kassavaan ja maissiin. Kiina lisää omaa kotieläintuotantoa tuontirehun varassa.

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla näyttää siis todennäköiseltä, että markkinahinnat pysyvät ainakin toistaiseksi viime vuosikymmeniä korkeammalla. Tätä ennustaa myös tuore FAO:n ja OECD:n julkaisema ennuste vuosille 2008 - 2017.²²

Metalleissa ja mineraaleissa uuden tuotantokapasiteetin rakentaminen kestää 3 - 5 vuotta, joten ainakin tämä aika kuluu kysynnän ja tarjonnan tasapainottumiseen. Maatalouden tuottamissa raaka-aineissa tuotannon lisäys on mineraaleja nopeampaa paitsi esim. kahvissa ja kaakaossa, joissa uusien pensaiden kehittyminen tuotantokuntoon vie muutaman vuoden. Tämän jälkeen on mahdollista, että ainakin trooppisten tuotteiden hinnat palaavat aikaisemmalle alhaiselle tasolle. Monissa maataloustuotteissa

²² OECD-FAO: Agricultural Outlook 2008 - 2017, 2008

tuotannon kasvua rajoittavat yhä enemmän tuotantoalan, ts. viljelypinta-
alan, sekä kasteluveden niukkuus.

Totuttua hintojen jyrkkää laskua ei siis välttämättä tule, ja näin koko
perushyödykkeiden hintaongelma on tulossa uuteen vaiheeseen. Enää ei
kysytä, miten hintojen reaalin lasku voitaisiin pysäyttää, vaan miten saatu
vientitulojen lisäys voitaisiin tehokkaasti käyttää koko kansantalouden kehi-
tyksen edistämiseen.

3.6 Perushyödykemarkkinoiden alueellinen rakenne muut- tuu - etelä-etelä-kauppa valtaa alaa

Samaan aikaan, kun elintason noustessa kotieläinrehun kysyntä kasvaa esi-
merkiksi Aasian maissa, tuotanto ja vienti kasvavat nopeimmin Etelä-
Amerikassa, ennen kaikkea Brasiliassa ja Argentiinassa. Brasiliasta on tullut
suurin soijan viejä. Monilta osin perushyödykekaupan virrat ovatkin käänty-
neet etelä-pohjoinen akselilta etelä-etelä-suuntaisiksi.

Perushyödykemarkkinoiden keskeisimpiä muutostrendejä on siten ete-
lä-etelä-kaupan korostuminen perinteisten kauppavirtojen kustannuksella.
Kehitysmaiden osuus maailmankaupasta kasvaa nopeasti. Vuonna 2007
kehitysmaiden vienti oli jo yhteensä 37 % maailman koko tavaraviennistä.
Sen sijaan teollisuusmaiden osuus alentui vuosina 1995 - 2005 noin 56 pro-
sentista 48 prosenttiin.²³ Vuosina 1995 - 2005 kehitysmaiden välinen etelä-
etelä-kauppa kolminkertaistui.

Myös kehitysmaiden välisessä kaupassa on teollisuustuotteiden osuus
keskeinen, lähes 73 %. Vuosina 1995 - 2005 mineraalien, ml. polttoaineet,
osuus nousi etelä-etelä-kaupassa tuntuvasti, eli 12 prosentista 22 prosent-
tiin. Mineraalien ja metallien vienti kasvoi arvoltaan etelä-etelä-kaupassa
lähes viisinkertaiseksi. Maataloustuotteiden viennin arvo vastaavasti kaksin-
kertaistui, mutta osuus kuitenkin laski, koska teollisuustuotteiden ja mine-
raalien etelä-etelä-kauppa kasvoi erittäin nopeasti.²⁴

Yhä suurempi osa kehitysmaiden perushyödykeviennistä menee jo mui-
hin kehitysmaihiin. Arviot tulevasta kehityksestä ja kysynnästä päätyvät yhä
enemmän siihen, että perushyödykkeiden kysyntä pysyy nopean talouskas-
vun maissa korkealla. Esimerkiksi kuparin viennin kasvusta 2000-luvulla yli

²³ UNCTAD: Development and Globalization, Facts and Figures 2008

²⁴ UNCTAD: *ibid.*

90 % oli viennin kasvua Kiinaan. Näin ollen perushyödykeviennistä riippuvien kehitysmaiden huomio tulee yhä enemmän kohdistumaan toisten kehitysmaiden markkinoille.

On selvää, että Aasian kehitysmaat dominoivat kehitysmaiden välisen perushyödyke- ja raaka-ainekaupan kasvua. Nykyisin yli puolet etelä-etelä kaupan raaka-aine- ja perushyödykeviennistä tulee Aasian maista. Vastavasti Aasian maiden osuus perushyödykkeiden ja raaka-aineiden tuonnissa kehitysmaiden välillä on yli 70 prosenttia.²⁵

3.7 Toimijoiden rakenteet ja vaikutusmahdollisuudet muuttuvat perushyödykemarkkinoilla

Jos edellä kävi ilmi, että maatason tarkastelussa raaka-aineiden ja perushyödykkeiden markkinoiden rakenteet ovat olennaisesti muuttuneet kuluneiden vuosikymmenien aikana, melkeinpä vielä suurempi muutos on tapahtunut markkinoiden toimijoiden ja markkinoiden toiminnan taholla. Tämä muutos on tapahtunut 10 - 15 viime vuoden aikana. Se on osaltaan seuraus globalisaatioksi kutsutun ilmiön etenemisestä. Markkinat ovat integroituneet uudella tavalla. Muutosta luonnehtivat seuraavat seikat:²⁶

1. *Yksityissektori dominoi kauppaa.* Maataloudessa tuotettujen raaka-aineiden ja perushyödykkeiden kauppa tapahtuu nykyisin lähes yksinomaan niin teollisuusmaissa kuin kehitysmaissakin yksityisten yritysten toimesta. Aikaisemmin erityisesti kehitysmaissa puuttui valtiovalta markkinoiden kehitykseen, ja pyrki suodattamaan osan hintariskistä. Monissa maissa toimineet valtion vienti- ja tuontiyhtiöt (state trading boards) hoitivat ulkomaankaupan. Nykyisin julkinen sektori toimii lähinnä kaupan pelisääntöjen luojana yhdessä kansainvälisten tai alueellisten organisaatioiden kanssa.

2. *Tarjontaketju ja integroituneet markkinat.* Integroidut markkinointistrategiat, joita alalla toimivat yksityiset yritykset noudattavat, saavat yhä keskeisemmän sijan maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden markkinoilla. Yritykset pyrkivät hallitsemaan tarjonta- tai arvoketjua tuottajilta kuluttajille saakka. Varsinkin kehitysmaiden pienviljelijöiden asemaa uhkaa marginalisoituminen, koska näillä ei ole osaamista ja voimavaroja, joilla kilpailla esim. kansainvälisten yritysten kanssa.

²⁵ UNCTAD: *ibid.*

²⁶ Evaluation of FAO's Work in Commodities and Trade, 16 March 2007

3. *Kansainväliset yritykset.* Yhä useammat integroituun markkinointi-strategiaan pyrkivät yritykset ovat monikansallisia. Keskeisiä ovat teollisuusmaiden kaupan tukku- ja vähittäisliikkeet, jotka ulottavat tarjontaketjun kehitysmaiden alkutuottajille saakka. Kaupan keskusliikkeet asettavat myös omat, usein varsin korkeat laatuvaatimukset pakkauksille ja tuotestandardille kilpaillessaan kuluttajien suosiosta teollisuusmaissa.

4. *Sertifikaatit ja standardit.* Keskeinen tuotteiden laatuvaatimusten saavuttamisen tae ovat käyttöön otetut sertifikaatit ja tuotestandardit. Sertifiointilla todistetaan myös tuotteiden erityislaatu, joka liittyy esim. tuotannon luonnonmukaisuuteen tai reilun kaupan (fair trade) vaatimuksiin. Kehitysmailla ei useinkaan ole osaamista tai voimavaroja näiden standardien tai sertifikaattien täyttämiseen.

5. *Hyödykemarkkinoiden riskienhallinta (Risk Management).* Kuten edellä on viitattu, perushyödykemarkkinoilla esiintyvien hinta- yms. riskien ja vaihteluiden hallintaan liittyvät toimenpiteet ja mekanismit ovat purkautuneet valtioiden tasolla, tai osoittautuneet heikosti toimiviksi. Markkinariskien hallinta tai niiden vaikutukset ovat jäämässä yhä enemmän tuottajien kannettaviksi. Valmiudet ja voimavarat riskinhallinnan kehittämiseen ovat kehitysmaissa vielä vähäiset.

6. *Bilateraaliset ja alueelliset preferenssejä sisältävät kauppasopimukset.* WTO:n multilateraalisten kauppasopimusneuvottelujen kangerrellessa erilaiset bilateraaliset ja alueelliset järjestelyt ovat saaneet entistä enemmän tilaa. Euroopan unionilla on perinteisesti ollut jo yli 30 vuotta kauppasopimusjärjestelmä Afrikan, Karibian ja Tyynen valtameren maiden kanssa (AKT-maat). WTO:n sääntöjen vuoksi sitä yritetään muuttaa EPA-sopimusten järjestelmäksi (EPA= Economic Partnership Agreement).

EU:lla on useita vapaakauppa- tai muita järjestelyjä myös muiden kehitysmaiden ja kehitysmaaryhmien kanssa. Myös Kiina tai Yhdysvallat rakentavat omia, erilaisiin kaupallisiin etuihin perustuvia järjestelmiä. Näiden bilateraalisten tai alueellisten (regional) kauppaetujärjestelmien (Preferential Trade Agreements, PTAs) lukumäärä on kasvanut nopeasti ja niiden merkitys kasvaa myös perushyödykemarkkinoilla. WTO:n mukaan PTA-sopimuksia on noteerattu jo yli 200.

3.8 Perushyödykeriippuvuus köyhien maiden taloudellisenä ja yhteiskunnallisena ongelmana

Huolimatta siitä, että 30 vuoden aikana kansainvälisessä kaupassa ja erityisesti kehitysmaiden viennin ja tuonnin rakenteessa on tapahtunut erittäin suuria muutoksia, yksi keskeinen kaupan rakenteeseen liittyvä perinteinen tekijä on säilynyt edelleen merkittävänä. Kehitysmaille on historiassa ollut tyypillistä yksipuolinen riippuvuus vähän jalostettujen tuotteiden viennistä. Se on merkinnyt vientitulojen heikkoa kehitystä sekä ennen kaikkea vientitulojen heilahtelua markkinahintojen vaihtelun mukaan. Tämä epätydyttävä asiantila on tehnyt vaikeaksi ylläpitää hyvää talouskasvua ja suotuisaa taloudellista kehitystä.

Tämä riippuvuus muutaman perushyödykkeen tai raaka-aineen tuotannosta ja kaupasta koskee nykyisin vain osaa kehitysmaista. Kuviosta 3 sivulla 40 näemme, että kehitysmaiden viennistä on keskimäärin kaksi kolmasosaa jo teollisuustuotteita, Aasian kehitysmaissa jo kolme neljäsosaa. Kärjessä on Kiina, jonka viennistä yli 90 % on teollisuustuotteita.

Taulukon 6 mukaan lähes 50 kehitysmaan vientituloista noin puolet tulee vielä perushyödykkeiden viennistä. Noin 40 muun kehitysmaan viennille perushyödykkeillä on lisäksi tuntuvaa merkitystä.

Lukumääräisesti valtaosa perushyödykkeistä riippuvista maista sijaitsee Afrikassa, mutta perushyödykkeistä riippuvia maita on myös Latinalaisessa Amerikassa ja Aasiassa. Myös eräät Tyynen valtameren pienet saarivaltiot ovat vielä eräistä yksittäisistä perushyödykkeistä riippuvia. Hyvin monet perushyödykkeistä riippuvat maat ovat väestöltään pieniä, mutta kohtalaisen

Taulukko 6. Perushyödykkeiden viennistä riippuvat kehitysmaat (vuosina 2003 - 2005 keskimäärin), lukumäärä

Hyödykeryhmä	Vähintään 50 % vientitulosta	20 - 49,9 % vientitulosta
Elintarvikkeet	29	39
Maatal. tuot. raaka-aineet	3	6
Malmi ja metallit	7	13
Non-fuel commodities yht.	47	41

Lähde: UNCTAD: The Changing face of commodities in the twenty-first century, TD/428, 2008

suuriakin maita joukosta löytyy (Ks. Liite 2). Väestöltään suurimpia perushyödykkeistä riippuvia maita ovat Etiopia (77 milj. henkeä), Kongon demokraattinen tasavalta (62 milj.), Tansania (40 milj.), Kenia (37 milj.) ja Uganda (30 milj.). Yhteensä perushyödykkeistä riippuvissa maissa (vientituloista yli 50 %) asuu runsaat 600 miljoonaa henkeä.

Perushyödykkeistä taloudellisesti riippuville kehitysmailla (Commodity Dependent Developing Countries, CDDC) on tyypillistä, että sen lisäksi että maat ovat useimmiten pieniä, niiden ulkomaankauppa on vähäistä ja että perushyödykkeitä tuottavat ovat kaikkein köyhimpiä. Joskus on arvioitu, että vielä noin 2,5 miljardin ihmisen toimeentulo riippuu perushyödykkeiden tuotannosta, jalostuksesta ja markkinoinnista.

Riippuvuus yhdestä tai muutamasta vientituotteesta, jotka lisäksi ovat herkkiä tuotannon ja kysynnän tasapainon vaihteluille, tekevät näistä maista hyvin haavoittuvia sekä markkinoiden vaihteluille että kaupan rakenteiden muutoksille. Myös kauppapolitiikan - alueelliset kauppasopimukset ja kaupan preferenssit - muutokset voivat vaikuttaa olennaisesti ko. maiden taloudelliseen menestykseen.

Perushyödykkeet ovat siten yhä edelleen ajankohtainen taloudellinen ja kehityspoliittinen kysymys. Se kytkeytyy läheisesti YK:n vuosituhattavoitteesiin, missä ensimmäisenä tavoitteena on äärimmäisessä köyhyydessä elävien osuuden puolittaminen vuoteen 2015 mennessä.

3.9 Perushyödykepolitiikan fokus kaupasta kehityspoliitiikkaan

Perushyödykkeet ja raaka-aineet ovat Aasian ja Latinalaisen Amerikan viennissä tehneet tilaa teollisuustuotteille, tai kuten Karibian alueella, turismille. Sen sijaan Afrikan maille, ja myös eräille muille köyhille kehitysmailla, perushyödykkeet ovat tärkeä vientitulojen lähde.

Näin ollen 2000-luvun perushyödykepolitiikan fokus on entistä enemmän osa köyhyyden vähentämiskysymystä ja keskittyy köyhimpään kehitysmaaryhmään, erityisesti Afrikassa. Avainkysymys on näiden maiden taloudellinen riippuvuus yhden tai muutaman perushyödykkeen tuotannosta tai viennistä.

Kun vastausta haetaan tähän köyhimpien kehitysmaiden ongelmaan, uudet tutkimukset raaka-aineiden ja perushyödykkeiden roolista kehityksen

avaintekijöinä haastavat käsitykset, jotka ovat vallinneet aina UNCTADin perustamisesta lähtien 1960-luvun alussa. On tietysti ilmeistä, kuten meneillään olevan raaka-aineiden hintabuumin seuraukset osoittavat, että hintojen nousun tuottama vientitulojen kasvu on tärkeä sysäys taloudelliselle kasvulle erityisesti perushyödykkeistä riippuvissa maissa. Menestymisen eväät ovat uuden käsityksen mukaan kuitenkin suuremmat muissa tekijöissä kuin perushyödykkeiden hinnoissa. Tärkeimpinä pidetään maiden harjoittaman politiikan vakautta sekä maan eri instituutioiden toimivuutta.²⁷ Tätä näkemystä puoltaa Mauritiuksen esimerkki (Ks. myös Liite 3).

3.10 Case Mauritius - esimerkki perushyödykeriippuvuuden katkaisemisesta²⁸

Kun perushyödykeriippuvuus nähdään ongelmaksi kehitysmaiden taloudessa, tuotannon monipuolistaminen, diversifiointi, nousee perushyödykepolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi. Perushyödykkeitä tuottavan tai vievän maan mahdollisuus vaurastua ei voi perustua pysymiseen vain raaka-aineiden tai eri alkutuotannon tuotteiden tuottajana. Niin hyvää hintakehitystä ei markkinoilta voi odottaa, että tämä olisi mahdollista, vaan ainoa tie taloudelliseen kasvuun ja vaurastumiseen on tuotannon jalostusasteen nostaminen, teollistuminen tai palvelualojen kasvu. Tuotannon diversifioituminen voi tapahtua joko nostamalla olemassa olevan alkutuotannon jalostusastetta, tai horisontaalisen diversifioituminen kautta, eli hakemalla kokonaan uusia tuotannonaloja.

Tuotannon monipuolistuminen voi tapahtua muillekin kuin teollisille toimialoille. Hyviä esimerkkejä tuotannon horisontaalisesta diversifioitumisesta löytyy esimerkiksi Karibian alueelta, missä turismi valtaa alaa. Intiassa on talouskasvu perustunut suurelta osin ITC-alan kehitykseen. Mauritius käy taas esimerkistä siitä, miten perushyödykkeistä riippuva maa voi diversifioitua teollistumisen kautta palvelualoille.

Useimmat Aasian kehitysmaista ovat jo läpikäyneet muutosprosessin maatalousvaltaisesta tai perushyödykkeitä tuottavista maista teollisuusvalti-

²⁷ IMF(2008): Globalisation, Commodity Prices, and Developing Countries, World Economic Outlook, April 2008.

²⁸ Laaksonen, Kalle, Mäki-Fränki, Petri ja Virolainen, Meri: Mauritius and Jamaica as case studies of the Lomé sugar protocol, Pellervo Economic Research Institute, Working Papers, N:o 90, 2006

oiksi. Sen sijaan Afrikkalaisesta maista vain harvat ovat tässä onnistuneet. Mauritius on esimerkki Afrikan maasta, joka aikanaan oli erittäin riippuvainen yhdestä perushyödykkeestä, sokerista, ja joka sittemmin on läpikäynyt useamman kuin yhden muutosvaiheen tuotantorakenteessa.

Mauritiuksesta tuli 1600-luvulla Hollannin siirtomaa. 1700-luvulla se siirtyi Ranskan hallintaan, ja vihdoinkin Napoleonin sotien jälkeen Mauritius päätyi Englannin siirtomaaksi. Mauritius itsenäistyi vuonna 1968.

Kun Mauritius itsenäistyi 40 vuotta sitten, monet tarkkailijat, mm. myöhemmin taloustieteen Nobel-palkinnon saanut James Meade, ihmettelivät, kuinka Mauritius - väestöltään monista etnisistä ryhmistä koostuvana, vähän luonnonvaroja omaavana, yhdestä hyödykkeestä, sokerista riippuvana taloutena - voi yleensä menestyä. Mauritiuksen talousrakenteessa näkyivät tyypilliset siirtomaa-ajan tunnusmerkit. Saarivaltiosta oli tehty englantilaisen talousimperiumin sokerintuotantoalue, jonka vientituloista vielä sen itsenäistyessä saatiin 95 % sokerin viennistä.

Mauritius sai myöhemmin sokerille vientiedun, joka oli seurausta sen siirtomaayhteydestä Englantiin. Englanti liittyi Euroopan yhteisöön (European Communities) vuonna 1972. Pian tämän jälkeen EY neuvotteli lähinnä entisistä siirtomaista muodostuneen AKT-maaryhmän (Afrikan, Karibian ja Tyynen valtameren maaryhmä, AKT) kanssa ns. Lomé'n sopimuksen, joka tuli voimaan vuonna 1975. Lomé'n sopimuksen tärkeimpiä elementtejä olivat hyödykeprotokollat, joita oli sokerille, banaanille, lihalle ja rommille. Protokollien puitteissa AKT-maille sallittiin kiintiöity preferenssivienti EY:n markkinoille.

Sokeriprotokolla oli hyödykeprotokollista tärkein. Sen perusteella 18 AKT-maata saivat tonnimääräisesti määritellyt vientikiintiöt EY:n sisämarkkinoille, mistä viennistä maksettiin sisämarkkinoiden määrittämä hinta. Yhteensä sokerikiintiö oli 1,3 miljoonaa tonnia. Mauritius sai suurimman maa-kohtaisen kiintiön, eli noin 491 000 tonnia. Kun EY/EU:n sisämarkkinahinta nousi ajoittain jopa kolme kertaa maailmanmarkkinahintaa korkeammaksi, merkitsi se huomattavaa vientitulojen kasvua myös Mauritiukselle.

Mauritius pystyi suuntaamaan saadun lisätulon 1980-luvulla talouden rakenteiden kehittämiseen. Sokerin vientituloja siirrettiin vero- ja investointipolitiikalla sekä julkisen sektorin kehittämiseen että ennen kaikkea vientituotannon edellytysten parantamiseen. Rakennetut erityistalousalueet antoivat mahdollisuuden ulkomaisille yrityksille siirtää tuotantoa Mauritiukselle. Mm. Hongkongista siirtyi useita tekstiiliteollisuuden yrityksiä saarelle.

Vuoden 2005 alussa maailmankaupasta poistuneet vapaaehtoiset tekstiilikiintiöt heikensivät Mauritiuksen kilpailukykyä aasialaisiin kilpailijoihin nähden, mutta talouden rakennetta oli jo ehditty kehittää palvelujen suuntaan. Turismi ja kansainväliset finanssipalvelut kehittyivät Mauritiuksella hyvin.

Mauritius näytti siis epäilijöiden olleen väärässä pystymällä 1970- ja 1980-lukujen talousihmeeseen. Tämä ihme perustui aluksi yhteen tuotteen sokeriin, sitten tekstiilisektorin vientiin ja viime vaiheessa kasvavaan turismiin. Mauritiuksen elintaso nousi itsenäistymisajan noin 200 dollarista henkeä kohden 6 300 dollariin vuosina 2007/2008. Vahvat demokraattisen ja sosiaaliset instituutiot olivat menestyksen takana.

Mauritius ei ole jäänyt lepäämään saavutetun menestyksen varaan, koska sen kestävyys asetetaan koko ajan globalisoituvassa maailmassa testiin. Mauritius jatkaa vahvaa talous- ja yhteiskuntapolitiikan uudistamista ja samalla kehittää taloutta kohti modernia informaatioajan rakennetta, missä Mauritiuksesta on tulossa yksi Kaakkoisen Afrikan ja Intian valtameren finanssikeskuksista.²⁹

Kolmessa vuosikymmenessä Mauritius diversifioitui yhdestä perushyödykkeestä riippuvasta, köyhästä kehitysmaasta monipuolisen tuotantorakenteen omaavaksi keskituloiseksi maaksi. Vastaavia kehitysprosesseja tulisi kehityspolitiikalla ja uudella perushyödykepolitiikalla saada aikaan myös muissa köyhissä Afrikan maissa.

²⁹ IMF Survey, Vol. 37. No 7 2008

4. KANSAINVÄLISEN PERUSHYÖDYKEPOLITIIKAN TOIMIJAT - ARVIO NIIDEN ASEMASTA JA VAIKUTUKSESTA

4.1 Common Fund for Commodities (CFC) – perushyödykkeiden kansainvälinen erityisjärjestö

Lukuisten ja sitkeiden 1970-luvun lopulla käytyjen neuvottelujen tuloksena päätettiin vuonna 1980 perustaa kansainvälinen perushyödyke-elin, Yhteisrahasto, Common Fund for Commodities. Sopimuksen hyväksymismenettely kesti useita vuosia, ja kriteerit instituution toiminnan aloittamiseksi tulivat voimaan vasta 1987. Sopimus tuli lopullisesti voimaan 19. kesäkuuta 1989, joten CFC:n sihteeristö aloitti työnsä saman vuoden aikana.

Kuten luvussa 2. kävi ilmi, Yhteisrahaston (CFC) alkuperäistä tarkoitusta ja tehtävää ei ollut mahdollista toteuttaa, ja siten rahastosta tuli käytännössä perushyödykeprojekteja rahoittava kehitysrahoituslaitos. CFC:n käytännön toiminta on muotoutunut kuluneiden parinkymmenen vuoden aikana suhteellisen kauas Yhteisrahastolle kaavailuista markkinoiden säätelyyn ja hintakehitykseen liittyvistä tehtävistä.

Vapaaehtoisrahoituksella toimiva CFC:n Second Account, ”kakkosikkuna” on ollut pääasiallinen rahoituskanava, jonka kautta on rahoitettu kaikkiaan runsaat 150 kehityshanketta sekä noin 100 ns. Fast Track-hanketta, jotka ovat suhteellisen pieniä, perushyödykehankkeita promovoivia projekteja. CFC:n rahoitus oli vuosina 1989 - 2007 ”kakkosikkunan” hankkeisiin yhteensä 191,5 miljoonaa dollaria lahjana ja 30,9 miljoonaa dollaria lainoina sekä vastaavasti Fast Track-hankkeisiin lahjana 0,89 miljoonaa dollaria.³⁰ CFC:n tarjoama rahoitus perushyödykesektorin kehitykseen on siten vuoden 2007 loppuun ulottuvalla aikavälillä ollut yhteensä 223,3 miljoonaa dollaria.

CFC rahoittaa eräitä kehittämistoimia myös ns. ”ykkösikkunan” (First Account) kautta. First Account perustettiin rahoittamaan juuri puskurivarastoja, joita ei kuitenkaan ole. Rahastoon maksettujen jäsenosuuksien korkotuloja käytetään nyt kehittämishankkeiden rahoittamiseen.

CFC:n jäsenmaita oli vuonna 2007 yhteensä 107. Olennainen osa CFC:n rakennetta ja toimintaa ovat kansainväliset perushyödykesopimukset ja -

³⁰ Common Fund for Commodities: Basic Facts 2007

järjestöt. CFC:n kanssa yhteistyösopimus on kaakaolla (ICCO), kahvilla (ICO) puuvillalla (ICAC), Kansainvälisellä viljaneuvostolla (IGC), juutilla (IJSG), oliiviöljyneuvostolla (IOOC) sekä sinkki- ja lyijytutkimusryhmällä (ILZSG) ja samoin bambu- ja rottinki-verkostolla (INBAR), kumitutkimusryhmällä (IRSG), sokerilla (ISO), trooppisella puulla (ITTO) sekä FAO:lla, joka edustaa yli sataa maataloustuotetta, mm. banaania, citrus-hedelmiä, kalaa, kovakuituja, lihaa ja maitotuotteita, öljysiemeniä, riisiä, teetä ja trooppisia hedelmiä.

CFC:n toimintaan kuuluu nykyisin myös alueellisten taloudellisten ja kaupallisten järjestöjen verkosto (Regional Economic Communities, REC).

CFC:n toimintaa on kuluneiden parinkymmenen vuoden aikana pyritty useaan kertaan uudistamaan ja ajankohtaistamaan. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan mennä enempää Yhteisrahaston historiaan ja saavutuksiin, vaan tarkastellaan nykyvaihetta ja tulevaisuutta marraskuussa 2007 hyväksytyin viisivuotisstrategian valossa³¹ (Draft Third Five-Year Action Plan (FYAP) 2008 to 2012). CFC:n tehtävään ja toimintaan on syytä perehtyä kuitenkin erityisen tarkasti, koska CFC on oman ilmoituksensa mukaan ainoa pelkästään perushyödykkeisiin keskittynyt kansainvälinen järjestö. Suunnitelman (FYAP) mukaan CFC:n tehtävä, missio, on seuraava:

Common Fund for Commodities keskittyy erityisesti perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden (CDDC) alikehityksen kysymyksiin kiinnittäen huomiota mm.

- tarjontakapasiteetin puutteisiin,
- vaikeuksiin hyödyntää tehokkaasti koko tuotannon arvoketjua (value chain),
- tuotannon ja viennin monipuolistamisen (diversification) puutteen,
- rakenteellisten muutosten edistämiseen, sekä siihen, että
- perushyödykkeistä riippuvat maat ja väestönosat voisivat hyötyä maksimaalisesti perushyödykemarkkinoiden uusista mahdollisuuksista, jotka johtuvat Kiinan ja muiden nopeasti kehittyvien maiden kysynnästä.

Yksityiskohtaisemmin tarkasteltuna kolmas viisivuotissuunnitelma (FY-AP) korostaa CFC:n toiminnassa seuraavia seikkoja:

- markkinoillepääsyä ja perushyödykkeiden tarjontaa,

³¹ Draft Third Five-Year Action Plan (FYAP) 2008 to 2012, CFC/GC/19/3, 22 October 2007

- hinta- ja tarjontariskien hallintaa,
- perushyödykeprosessointia teollistumisen alkuvaiheena ko. tuotteita tuottavissa maissa,
- perushyödykkeiden kilpailukykyä,
- markkinointiketjua mukaan lukien rahoitus-, varastointi-, jakelu- ja kuljetuspalvelut,
- parannettujen tuotanto-, prosessointi- ja markkinointitekniikkojen saattamista kaikkien käytettäväksi (dissemination),
- monikansallisten yritysten sosiaalista vastuuta (corporate social responsibility), sekä
- sen huomioon ottamista, kuinka tärkeä alue perushyödykkeet ovat köyhien maiden ja köyhien väestöryhmien taloudellisessa kehityksessä.

CFC:n toiminnan kohdentumisessa on aina pidetty tärkeänä vähiten kehittyneiden maiden asemaa. Tämä on luonnollista senkin vuoksi, että vähiten kehittyneet maat (LDC) ovat juuri niitä maita, jotka ovat eniten riippuvaisia perushyödykkeiden tuotannosta ja viennistä. CFC:n tilastojen mukaan³² vuosina 2003 - 2005 oli yli 45 maata, joiden viennistä perushyödykeviennin osuus oli yli 50 %. Näistä 19 kuului vähiten kehittyneisiin maihin.

Uusi viisivuotissuunnitelma sisältää myös tarkat toimintaohjeet (guidelines) toteutettavalle politiikalle. Lyhyesti lueteltuna ohjeet käsittelevät seuraavia seikkoja:

- Commodity focus
- Loans and grants
- The role of Fund
- Project ownership
- The role of the IBCs
- The role of Regional Economic Communities
- Programme approach
- Value chain approach
- Supply chain collaboration
- Beneficiary focus and impact
- Sustainable commodity production
- Project selection
- Project Preparation Facility (PPF)

³² Common Fund for Commodities: Basic Facts 2007

- Management of project operations
- Monitoring and evaluation of projects
- Information dissemination
- Advocacy
- Co-operation and partnership

Suunnitelma ja strategia vaativat toteutuakseen resurssit, joista rahoitus on keskeinen. Viisivuotiskaudella kaavaillaan toteuttavaksi yhteensä 50 kehityshanketta (regular projects) ja yhteensä 50 Fast Track-projektia. Kun tavanomainen kehitysprojekti on keskimäärin 2 miljoonaa dollaria ja Fast Track-hanke 100 000 dollaria, hankkeiden ja kehittämissuunnitelmien kokonaiskustannus on yhteensä 100 miljoonaa dollaria ja Fast Track-hankkeiden vastaavasti 5 miljoonaa dollaria. Kun viisivuotiskaudella suunnitellaan käytettäväksi miljoona dollaria perushyödykekysymysten edistämiseen ja informaation parantamiseen, kokonaisbudjetti vuosille 2008 - 2012 on siis 106 miljoonaa dollaria.³³

Rahoituksessa keskeinen osa on vapaaehtoisella rahoituksella (Voluntary Contributions), johon monet maat ja OPEC Fund ovat sitoutuneet. Ehdotetun ohjelman (FYAP) toteuttamiseen vaadittu rahoitus on "kakkosikkunassa" (Second Account) yhteensä 91,3 miljoonaa dollaria. "Ykkösikkunan" (First Account) kustannukset ovat 14,7 miljoonaa dollaria. Hankkeiden rahoittamiseksi vapaaehtoista rahoitusta tarvitaan yhteensä 55 miljoonaa dollaria, eli 11 miljoonaa dollaria vuodessa. Sitoumuksia oli vuoden 2007 lopulla vielä noin 61,6 miljoonaa dollaria jäljellä, joten vuosien 2008 - 2012 jälkeen vapaaehtoisia sitoumuksia on jäljellä enää 6,6 miljoonaa dollaria.

Suurimpia vapaaehtoisrahoittajia ovat OPEC Fund (noin 50 %), Italia, Saksa, Norja ja Englanti.

³³ Draft Third Five-Year Action Plan (FYAP) 2008 to 2012, CFC/GC/19/3, 22 October 2007

4.2 Kansainväliset perushyödykejärjestöt (International Commodity Bodies) - perushyödykepolitiikan edunvalvoja³⁴

Kansainväliset perushyödykesopimukset (International Commodity Agreements) ja näiden sopimusten toimeenpanoon perustetut järjestöt (International Commodity Bodies, ICB:t), ovat keskeinen osa kansainvälistä perushyödykepolitiikkaa. Hyödykejärjestöt ovat myös osa vanhinta kansainvälisen perushyödykepolitiikan institutionaalista rakennetta.

Itse asiassa perushyödykepolitiikan aktivoituminen tapahtui 1930-luvulla, jolloin perustettiin ensimmäiset organisaatiot ja solmittiin ensimmäiset eri hyödykkeitä koskevat sopimukset. Ensimmäisenä kansainvälisenä perushyödykejärjestönä voidaan pitää Kansainvälistä neuvoa-antavaa puuvilla-alan komiteaa (International Cotton Advisory Committee, ICAC), joka perustettiin vuonna 1933. Ensimmäinen vehnäsopimus on puolestaan vuodelta 1934.

Vuodet 1930-luvulta 1980-luvulle olivat kansainvälisten hyödykesopimusten ja -järjestöjen kulta-aikaa. 1930-luvulla aktivoituminen johtui maailmantalouden kehityksestä, jota leimasi 1920-luvun lopulta aina seuraavalle vuosikymmenelle ulottunut talouden lama. Tämä näkyi myös raaka-aineiden ja perushyödykkeiden markkinoilla. Sopimuksien ja organisoitumisen kautta haluttiin vakiinnuttaa markkinoiden kehitystä. Tämä oli keskeinen syy valtioiden aktivoitumiseen perushyödykekysymyksissä.³⁵ Valtiot toimivat sekä erikseen että yhdessä.

Toinen maailmansota nosti esiin myös maiden riippuvuudet strategisesti tärkeistä raaka-aine- ja perushyödykelähteistä. Kun kehitysmaat vähitellen itsenäistyivät 1950-luvun lopulta alkaen, köyhien maiden riippuvuus raaka-aineiden ja perushyödykkeiden tuotannosta ja kaupasta alkoi korostua ja kohota kansainvälisen perushyödykepolitiikan tärkeimmäksi kysymykseksi. Tämä politiikan painopisteen muutos näkyy myös hyödykesopimusten perustamisessa ja kansainvälisten perushyödykejärjestöjen toiminnassa.

³⁴ Luvussa 4.2 esitettävät kansainvälisten perushyödykejärjestöjen historian, rakenneiden ja toiminnan kuvaukset sekä Suomen osallistuminen perustuvat pääosin Marjo Riihelän laatimaan ja kokoamaan raporttiin: Kansainväliset perushyödykejärjestöt ja Suomi, Maa- ja metsätalousministeriö, kansainvälisten asioiden yksikkö, 14.6.2008

³⁵ Marian Radetzki: A Handbook of Primary Commodities in the Global Economy, Cambridge 2008

2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä kahvilla (ICO), kaakaolla (ICCO), sokerilla (ISO) ja trooppisella puulla (ITTO) sekä oliivilla (IOO) on oma toiminnassa oleva kansainvälinen perushyödykejärjestö. Myös puuvilla-alan neuvoa antava komitea (ICAC), viljaneuvosto (IGC), tutkimusryhmät kuparille (ICSG), lyijylle ja sinkille (LZSG) sekä nikkelille (INSG), juutille (IJSJ), kuten myös kumille (IRSG), ovat edelleen toiminnassa olevia kansainvälisiä perushyödykejärjestöjä. Niin ikään bambulla ja rottingilla toimii kansainvälinen verkosto (INBAR). Näiden perushyödykejärjestöiksi luettavien toimijoiden lisäksi FAO:n organisaatiossa on perushyödykkeitä käsittelevä komitea (Committee on Commodity Problems) ja sen alaisena kaikkiaan yksitoista erilaisia maataloustuotteita edustavaa hallitustenvälistä ryhmää (intergovernmental groups).³⁶

Kahvijärjestö - International Coffee Organization

Kansainvälinen kahvijärjestö, ICO perustettiin vuonna 1963 hallinnoimaan YK:ssa neuvoteltua ensimmäistä kansainvälistä kahvisopimusta vuodelta 1962 sekä myöhemmin sitä seuranneita kansainvälisiä kahvisopimuksia vuosilta 1968, 1976, 1983, 1994 ja 2001. Vuoden 2001 sopimus (ICA 2001) astui lopullisesti voimaan 17.5.2005 ja on voimassa 30.9.2008 asti, jolloin uuden, vuoden 2007 (ICA 2007) kansainvälisen kahvisopimuksen on tarkoitus astua voimaan. ICO:ssa on nykyisin 77 jäsenmaata, joista 45 on kahvintuottajamaita. Näistä kolmasosa on vähiten kehittyneitä maita. 33:sta kahvin kuluttajamaasta suurin osa on EU:n jäsenmaita, minkä lisäksi EY on vuoden 2001 kahvisopimuksen itsenäinen sopimusosapuoli. Kuluttajamaista myös Norja, Sveitsi ja USA ovat ICO:n jäseniä. ICO:n jäsenkunta vastaa yli 97 % maailman kahvin tuotannosta ja n. 80 % maailman kahvin kulutuksesta. Kolme neljäsosaa maailman kahvista kulutetaan EU:ssa ja USA:ssa.

Vuoden 2001 kansainvälinen kahvisopimus (ICA 2001) katsotaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 133 artiklassa tarkoitetuksi kauppasopimukseksi ja kuuluu näin yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Uuden, vuoden 2007 kansainvälisen kahvisopimuksen voimaantulon jälkeen EY tulee olemaan sopimuksen yksinomainen sopimusosapuoli EU:n puolesta, ja maksaa myös järjestön jäsenmaksun jäsenmaidensa puolesta. Käytännössä vuoden 2001 kansainvälisen kahvisopimuksen ratifioineet jäsenmaat joutuvat eroamaan järjestöstä vuoden 2007 sopimuksen tullessa voimaan.

³⁶ UNCTAD webside: Commodity Branch, A leading reference in the commodity world

Kahvin merkitys maailmankaupassa on merkittävä kahvin ollessa kaupavolyymiltään yksi arvokkaimmista perushyödykkeistä. Erityisen suuri sen merkitys on kehitysmaiden vientituloille (Ks. Liite 1). Kahvi työllistää yli 25 miljoonaa kahvinviljelijäperhettä, ja kahvi dominoi eräiden ICO:n tuottajamaiden vientiä parhaimmillaan aina 75 %:iin asti.

Vuoteen 1989 asti kansainvälisillä kahvisopimuksilla pyrittiin vakauttamaan markkinoita kiintiöjärjestelmän, hintakontrollin ja kahvinkulutuksen edistämisen avulla. Kiintiöjärjestelmästä ja hintasääntelystä luopuminen vuoden 1994 ICA:n myötä oli yksi kahvimarkkinoiden hintakriisiin johtaneista syistä.

Nykyisin ICO toimii kahvin tuottajien ja kuluttajien välisenä yhteistyöfoorumina pyrkimyksenään erityisesti kahvin laadun parantaminen, kahvin kulutuksen lisääminen ja kestävä kahvitalouden edistäminen markkinainformaation tuottamisen sekä projektien kautta. Vuoden 2007 kansainvälinen kahvisopimus lisää järjestön kehityssuuntatuneisuutta entisestään, sekä parantaa yksityisen sektorin osallistumismahdollisuuksia järjestön toimintaan.

Ennen EU-jäsenyyttä Suomi oli sopimusosapuolena vuosien 1964, 1968, 1976 ja 1983 kansainvälisissä kahvisopimuksissa, ja liittyttyään unioniin ratifioi vuonna 1997 vuoden 1994 kansainvälisen kahvisopimuksen. Sen sijaan vuoden 2001 kansainvälistä kahvisopimusta Suomi ei ratifioinut. Jäsenmaksuvelvoitetta lukuun ottamatta Suomelle lankeavat kuitenkin edelleen järjestön jäsenten velvoitteet EU-jäsenyyden kautta. Hallinnonalaltaan ICO kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle, jossa vastuu järjestön seuraamisesta, kokousosallistumisesta sekä osallistumisesta EU:n kantojen määrittelyyn kuuluu kansainvälisten asioiden yksikölle.

Kaakaojärjestö - International Cocoa Organization

Kansainvälinen kaakaojärjestö, ICCO perustettiin vuonna 1973 hallinnoimaan ensimmäistä kansainvälistä kaakaosopimusta vuodelta 1972 sekä sitä seuranneita kansainvälisiä kaakaosopimuksia vuosilta 1975, 1975, 1980, 1986, 1993 ja 2001.

Vuoden 2001 sopimus (ICCA 2001) astui voimaan 1.10.2003 ja on voimassa 30.9.2010 saakka. Uuden sopimuksen neuvottelut aloitettiin neuvoston toukokuun 2008 kokouksen yhteydessä. Vaikka vuoden 2001 kansainvälinen kaakaosopimus katsotaan Euroopan

yhteisön perustamissopimuksen 133 artiklassa tarkoitetuksi kauppasopimukseksi, ja kuuluu näin yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, hallinnoidaan sitä EU:ssa neuvoston ja komission välistä, nk. PROBA 20 -nimellä tunnettua järjestelyä noudattaen. Näin ollen kansainvälisen kaakaojärjestön kokouksessa EY ja Euroopan unionin jäsenmaat muodostavat yhteisen delegaation, jonka kannat määritellään ennalta neuvostossa.

ICCO:n 13 tuottajamaata vastaavat noin 85 prosentista maailman kaakaontuotannosta. Kuluttajamaita järjestössä edustavat EU-maiden lisäksi Sveitsi ja Venäjä, jotka yhteensä kuluttavat n. 60 % maailmassa tuotetusta kaakaosta.

ICCA 2001:n voimaan tulon jälkeen järjestön toiminta on painottunut erityisesti kestävänsä kaakaotalouden edistämiseen. Tätä tavoitetta edistääseen järjestö kerää, analysoi ja jakaa kaakaoon liittyvää tilastoaineistoa, suorittaa erilaisia tutkimuksia sekä osallistuu projektien implementointiin. Yksityinen sektori osallistuu järjestön toimintaan erityisen maailman kaakaotalouden neuvoa-antavan johtokunnan (Concultural Board on the World Cocoa Economy) kautta. Huolimatta neuvoa-antavan johtokunnan koostumuksesta alan kansainvälisine asiantuntijoineen ja yksityisen sektorin edustajineen, ei järjestö ole onnistunut tavoittamaan yksityistä sektoria aiotulla tavalla. Uuden kaakaosopimuksen neuvotteluiden yhteydessä järjestöä pyritään kehittämään edelleen houkuttelevammaksi yksityisen sektorin silmissä.

Suomi on ollut ICCO:n jäsen järjestön perustamisesta, vuodesta 1973 alkaen. EU-jäsenyyden myötä Suomi on järjestön jäsen EU:n kautta. EU maksaa kaikkien jäsenmaidensa puolesta järjestön jäsenmaksun. Hallinnonaltaan ICCO kuuluu maatalousosaston kansainvälisten asioiden yksikölle.

Sokerijärjestö - International Sugar Organization

Kansainvälinen sokerijärjestö (International Sugar Organization, ISO) on hallitustenvälinen kansainvälinen yhteistyöelin, jonka tehtävänä on parantaa maailman sokerimarkkinoiden toimintaa keskustelujen, analyysien, tutkimusten sekä tilastoinnin keinoin.

Ensimmäinen kansainvälinen sokerisopimus (ISA) solmittiin vuonna 1953, mutta itse järjestö perustettiin vuoden 1968 kansainvälisellä sokerisopimuksella. Vuoden 1968 ISA:a ovat seuranneet vuosien 1973, 1977, 1984 ja 1992 kansainväliset sokerisopimukset. Voimassa olevaa, vuoden 1992

kansainvälistä sokerisopimusta on jatkettu yhteensä kuusi kertaa ja sopimus on tällä erää voimassa 31.12.2009 asti.

Siinä missä vuoden 1977 kansainvälinen sokerisopimus (ISA 1977) vielä ohjasi sokerin maailmankauppaa vienti- ja tuontikiintiöin, voimassaoleva vuoden 1992 kansainvälinen sokerisopimus (ISA 1992) luo ainoastaan puitteet markkina-analyysien tekemiselle ja tiedonvaihdolle. ISO:n rooli muodostuu sokeriteollisuuden edistämisestä – erityisesti kehitysmaissa, sekä markkinoiden läpinäkyvyyden lisäämisestä julkaisemalla maailmanmarkkina-analyysijä sekä tilastotietoa sokerin tuotannosta ja kaupasta.

ISO kuuluu EY:n yksinomaiseen kompetenssiin kauppapoliittisena, 133-artiklan mukaisena järjestönä. EU maksaa jäsenmaidensa puolesta organisaation jäsenmaksun, ja on itse asiassa suurin ISO:n jäsenmaksun maksaja. Suomi oli sopimusosapuolena vuoden 1977 ja vuoden 1987 kansainvälisissä sokerisopimuksissa. Käytännössä Suomi joutui eroamaan järjestön jäsenyydestä EU-jäsenyytensä myötä ja on nyt järjestön jäsen EU-jäsenyytensä kautta. Hallinnollisesti ISO kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle.

Kansainvälinen viljaneuvosto - International Grains Council

Edelleen voimassa olevia, vuoden 1995 kansainvälistä viljasopimusta (IGC 1995) ja siihen liitännäistä vuoden 1999 kansainvälistä elintarvikeapusopimusta (FAC 1999) on edeltänyt pitkä, kansainvälinen viljayhteistyö. Ensimmäinen kansainvälinen viljasopimus neuvoteltiin vuonna 1934, joskin ensimmäinen operationaalinen sopimus saatiin aikaiseksi hieman myöhemmin, vuonna 1949, ja ensimmäinen kansainvälinen elintarvikeapusopimus vuonna 1967.

Voimassaoleva, vuoden 1995 kansainvälinen viljasopimus oli alun perin voimassa 30. kesäkuuta 1998 saakka. Voimassaoloa on sittemmin jatkettu säännöllisin väliajoin ja sekä yleissopimus että vuoden 1999 elintarvikesopimus ovat nykyisellään voimassa 30. kesäkuuta 2009 saakka, samoin elintarvikeapua koskeva yleissopimus, jonka voimassaoloa jatkettiin kesäkuun 2008 alussa niin ikään 30. kesäkuuta 2009 asti.

Kansainvälisen viljajärjestön toimialaan kuuluu vehnän, maissin, ohran, durran ja muiden viljojen kauppa. Pitkään kestäneiden neuvotteluiden tuloksena järjestön toimialaa laajennettiin alkuvuodesta 2008 kattamaan myös riisi ja öljykasvit.

IGC pyrkii parantamaan kansainvälistä viljayhteistyötä; edistämään viljasektorin avoimuutta, laajentumista ja oikeudenmukaisuutta, osallistumaan markkinoiden tasapainon ylläpitoon sekä parantamaan maailman ruokaturvaa.

Kansainvälinen viljaneuvosto kuuluu EY:n yksinomaisen toimivallan piiriin. EU:n jäsenmaksu vastaa neljännessä järjestön koko jäsenmaksukeräyksestä. Suomi on mukana sekä viljojen kauppaa koskevassa vuoden 1995 yleissopimuksessa että elintarvikeapua koskevassa vuoden 1999 yleissopimuksessa. Suomi oli sopimusosapuolena myös vuoden 1986 kansainvälisessä viljasopimuksessa. Hallinnonaltaan IGC kuuluu viljasopimuksen osalta maa- ja metsätalousministeriölle. Elintarvikeapusopimus kuuluu puolestaan hallinnonaltaan ulkoasiainministeriölle.

Kansainvälinen trooppisen puun järjestö - International Tropical Timber Organization

Kansainvälinen trooppisen puun sopimus (International Tropical Timber Agreement, ITTA) on yksi UNCTADin puitteissa neuvotelluista perushyödykesopimuksista. Järjestön perustamisen taustalla vaikutti maailmanlaajuinen huoli trooppisten metsien häviämisestä sekä samanaikainen yhteisymmärrys siitä, että trooppisen puun taloudellinen merkitys on metsäkadon maissa suuri.

Ensimmäinen sopimus (ITTA 1983) tuli voimaan vuonna 1984, ja seuraavana vuonna sopimusta toimeenpaneva kansainvälinen trooppisen puun järjestö ITTO aloitti toimintansa. Vuoden 1994 kansainvälinen trooppisen puun sopimus (ITTA 1994) on voimassa siihen asti kunnes uusi sopimus, ITTA 2006 astuu voimaan.

Tullessaan voimaan ITTA 2006 on toimivallanjaon osalta luonteeltaan muista perushyödykesopimuksista poikkeava sopimus, sillä siinä toimivalta perustuu sekä artiklaan 133 (kauppapolitiikka) että artiklaan 175 (ympäristöpolitiikka). Näin ollen kauppapolitiikkaa koskevat asiat kuuluvat EY:n yksinomaiseen toimivaltaan ja ympäristöpolitiikkaa koskevat jaettuun toimivaltaan.

Kansainväliseen trooppisen puun organisaatioon (International Tropical Timber Organization, ITTO) kuuluu nykyisin 59 maata, jotka kattavat noin 95 % maailman trooppisen puun kaupasta ja 75 % trooppisista metsistä.

ITTO:n hallintoelin on kansainvälinen trooppisen puun neuvosto ITTC (International Tropical Timber Council).

ITTO:n toiminta painottuu seuraaviin seikkoihin:

- ITTO kehittää kansainvälisesti hyväksytyjä poliittisia asiakirjoja, joiden tarkoituksena on edistää kestävää metsien käyttöä, metsien suojelua ja avustaa trooppisia jäsenmaita toteuttamaan menettelytapoja paikallisissa olosuhteissa mm. projektien avulla.
- ITTO kerää, analysoi ja jakaa tietoa trooppisen puun tuotannosta ja kaupasta.
- ITTO rahoittaa erilaisia teollisuuden kehittämiseen liittyviä projekteja ja muuta toimintaa, niin yhteisö- kuin laajemmalla-kin tasolla.

Suomi on ollut mukana kansainvälisen trooppisen puun järjestössä sen perustamisesta lähtien. Suomi on katsonut, että ITTA-sopimuksella on rooli kansainvälisen kestävä metsänkäsitteilyn yhtenä instrumenttina. Hallinnonaltaan ITTO kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle.

Kansainvälinen kumitutkimusryhmä - International Rubber Study Group

Kansainvälinen kumitutkimusryhmä (IRSG) on hallitustenvälinen kansainvälinen järjestö, joka perustettiin vuonna 1944. Perushyödykejärjestöistä yleisesti poiketen IRSG on perustettu Yhdistyneiden Kuningaskuntien ja Pohjois-Irlannin kanssa tehdyllä sihteeristöpaikkasopimuksella, eikä se ole näin ollen YK:n alainen järjestö. Järjestön oikeudellisen kehyksen muodostaa nykyisin IRSG:n ja Singaporen hallituksen välillä solmittu sihteeristöpaikkasopimus. Järjestön sihteeristö toimii 1.7.2008 lähtien Lontoon sijasta Singaporessa.

Sen jälkeen kun kansainvälinen luonnonkumijärjestö (INRO) lakkautettiin 31. elokuuta 2001, luonnonkumin viejä- ja tuojamaiden välistä vuoropuhelua pyrittiin ylläpitämään vahvistamalla IRSG:tä. Huolimatta hallitustenvälisestä statuksestaan IRSG:hen voivat liittyä myös teollisuuden edustajat. Järjestö toimii kumin tuottaja- ja kuluttajamaiden välisen dialogin foorumina aiheenaan niin synteettisen kuin luonnonkumin tarjontaan ja kysyntään vaikuttavat tekijät. Muodollisesti järjestö ei ole kuitenkaan jakautunut tuottaja- ja kuluttajamaihin, vaan sen 18 jäsenmaata sekä yksityisen sektorin edustajat käyttävät kaikki vuorollaan puhevaltaa järjestön kokouksissa.

Niin markkinointi-, kuljetus-, raaka-aineiden jakelu- kuin kumituotteiden valmistus- ja myyntikysymykset kuuluvat järjestön toimialaan. Järjestö kerää tilastotietoa kumin tuotannosta, kulutuksesta sekä kumin ja kumituotteiden kaupasta. Se tuottaa myös ennusteita ja arvioita tulevista trendeistä sekä tekee tutkimusta kumiteollisuuden tilastollisista, taloudellisista ja teknis-taloudellisista kysymyksistä.

Suomi oli mukana vuoden 1987 kansainvälisessä kumisopimuksessa (SopS 47/1989). Sen sijaan Suomi ei ole ollut koskaan IRSG:n jäsen, eikä edes EU-jäsenyytensä kautta, koska EU-jäsenmailta ei edellytetä jäsenyyttä tutkimusryhmissä. Hallinnonalaltaan IRSG kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle.

Kansainvälinen puuvilla-alan neuvoo-antava komitea – International Cotton Advisory Committee

Kansainvälinen puuvillakomitea (International Cotton Advisory Committee) on Washingtonissa Yhdysvalloissa päämajaansa pitävä, vuonna 1939 perustettu ja vuonna 1945 toimintansa aloittanut kansainvälinen järjestö. Huolimatta lukuisista yrityksistä aina 1960-luvulta 1990-luvulle asti kansainvälistä puuvillasopimusta ei koskaan saatu aikaan. Perinteisistä perushyödykejärjestöistä poiketen ICAC onkin oikeudelliselta statukseltaan hallitusten välisellä julistuksella perustettu kansainvälinen järjestö, ja sillä on YK:ssa ja sen alaisissa elimissä konsultoiva status. CFC:ssä ICAC edustaa perushyödykejärjestöistä puuvilla-alaa.

ICAC toimii puuvillan tuottaja- ja kuluttajamaiden välisenä yhteistyöfoorumina. Järjestö perustettiin auttamaan jäsenmaitaan kestävästä puuvillatalouden edistämisestä. Tässä tarkoituksessa se seuraa puuvillan maailmanmarkkinatilannetta; tuottaa tilastoja maailman puuvillan tuotannosta, kaupasta, kulutuksesta, varastoista ja hinnoista, sekä tarjoaa jäsenilleen neuvontapalveluita liittyen kansainväliseen puuvilla-alan yhteistyöhön ja sen edistämiseen.

Järjestössä on tällä hetkellä (2008) 44 jäsenmaata. Viime vuosina erityisesti uusien jäsenmaiden myötä järjestöstä on korostetusti tullut puuvillan tuottajamaiden järjestö. EY ei ole ICAC:n jäsen, mutta Euroopan unionin jäsenvaltioista kymmenen on jäseniä: Belgia, Suomi, Ranska (perustajajäsen), Saksa, Kreikka, Italia, Alankomaat, Puola, Espanja ja Yhdistynyt Kuningaskunta (perustajajäsen). Suomi on ollut järjestön jäsen vuodesta 1951

ja on ainoa Pohjoismaa järjestössä. Suomen vuosittainen jäsenmaksuosuus on ollut noin 15 000 US dollaria.

Kansainväliset värimetallien tutkimusryhmät

Värimetallien tutkimusryhmät (Kansainvälinen nikkelin tutkimusryhmä, Kansainvälinen kuparin tutkimusryhmä ja Kansainvälinen lyijyn ja sinkin tutkimusryhmä) ovat YK:n alaisia hallitustenvälisiä järjestöjä. Tutkimusryhmät ovat YK:n perushyödykkeiden yhteisrahaston tunnustamia perushyödykejärjestöjä.

Vanhin tutkimusryhmistä on Kansainvälinen lyijyn ja sinkin tutkimusryhmä, joka perustettiin vuonna 1959 YK:ssa käytyjen keskusteluiden tuloksena. Aluksi sihteeristö toimi YK:n päämajasta käsin, kunnes se siirtyi vuonna 1977 Lontooseen.

Kansainvälinen nikkelin tutkimusryhmä (INSG) perustettiin vuonna 1990 ja sen sihteeristö sijoitettiin Haagiin, Hollantiin. Kansainvälinen kuparin tutkimusryhmä puolestaan (ICSG) perustettiin pari vuotta myöhemmin, vuonna 1992 päämajapaikkanaan Lissabon, Portugali.

Vuonna 2006 värimetallien tutkimusryhmien toimintaa järjeistettiin siten, että niille perustettiin yksi yhteinen sihteeristö Lissaboniin, Portugalliin. Samalla sovittiin järjestöjen kokousten järjestämisestä samanaikaisesti, sekä myös muun yhteistyön lisäämistä. Järjestöt ovat kuitenkin edelleen kansainvälisyydellisesti erillisiä, itsenäisiä perushyödykejärjestöjä.

Värimetallien tutkimusryhmien tehtävänä on tuottaa ja jakaa ajankohtaista informaatiota maailmanmarkkinoista sekä tarjota säännöllisesti koontuva foorumi keskustelulle ajankohtaisista kysymyksistä. Muista perushyödykejärjestöistä poiketen värimetallien tutkimusryhmät eivät ole kehityspolitiikkapainotteisia.

Suomi on ollut kaikkien kolmen tutkimusryhmän jäsen niiden perustamisesta lähtien. Hallinnonalaltaan tutkimusryhmät kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Kansainvälinen juutin tutkimusryhmä

Kansainvälinen juutin tutkimusryhmä (IJSJ) perustettiin vuonna 2002 seuraajaksi vuonna 1984 YK:n kehitys- ja kauppakonferenssin, UNCTADin puitteissa perustetulle Kansainväliselle juuttijärjestölle (IJO). Alun perin IJO: on

kuului viisi tuottajamaata (Intia, Bangladesh, Nepal, Kiina ja Thaimaa) sekä 21 kuluttajamaata (15 EU:n jäsenmaata, Egypti, Indonesia, Japani, Norja, Pakistan ja Sveitsi).

IJO ajautui 1990-luvun lopulla kriisiin suurten tuottajamaiden, Intian ja Thaimaan erottua järjestöstä äänestysriemuilmoitusten vuoksi. Vaikka Intia liittyikin takaisin järjestön jäseneksi 2000-luvulle tultaessa, oli järjestön toimintakyky tullut kyseenalaiseksi. Kun vuoden 1989 Kansainvälisen juutin ja juuttituotteiden sopimuksen uudelleen neuvottelut tulivat ajankohtaisiksi, päätettiin järjestön toiminta rakentaa uudelta pohjalta. Uudenmuotoisen järjestön perustamiseen johtanut, juuttia käsittelevää kansainvälistä tutkimusryhmää koskeva vuoden 2001 sopimus neuvoteltiin edeltäjänsä tavoin UNCTAD:n puitteissa.

IJSG on edeltäjänsä tavoin kansainvälinen perushyödykejärjestö, joka edeltäjästään poiketen tekee läheistä yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa. Se perustettiin Bangladeshin, Intian, Sveitsin ja EY:n (edustaan 27 jäsenmaataan) kesken vastaten näin 60 %:sta juutin maailmankaupasta. Järjestön kapea jäsenpohja sekä Aasia-painotteisuus ovat sittemmin saaneet EY:n pohtimaan jäsenyyttään uudelleen. Toistaiseksi yhteisö on kuitenkin pysynyt kehityspoliittisista syistä järjestön jäsenenä.

IJSG on muihin perushyödykejärjestöihin verrattuna varsin pieni. Se ei myöskään jakaudu tuottaja- ja kuluttajamaihin, ja se hyväksyy jäsenikseen valtioiden tai niiden ryhmittymien (esim. EY) lisäksi "liitännäisjäsenyyssstatuksella" myös sellaisetkin järjestöt ja ryhmät, jotka eivät täytä perusjäsenen tunnusmerkkejä. Läheisessä yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa se toteuttaa juuttisektoria koskevia projekteja. Edeltäjästään poiketen se keskittyy enemmän markkinoiden kehitykseen, sekä hyödykkeen jalostusketjuun. Lisäksi IJSG tuottaa markkinainformaatiota.

Suomi oli sopimusosapuolena kansainvälisissä juuttisopimuksissa vuodesta 1984 aina Kansainvälisen juuttijärjestön lakkauttamiseen saakka (SopS 62/1984 ja SopS 44/1989). EU-jäsenyyden myötä Suomi on IJSG:n jäsenmaa. Hallinnonalaltaan järjestö kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle.

Bambu- ja rottinkijärjestö

Kansainvälinen bambu- ja rottinkiverkosto (INBAR) perustettiin vuonna 1993 ja oli ensimmäiset toimintavuotensa Kanadan kansainvälisen kehitystutki-

muskeskuksen (IDRC) osa. Vuonna 1995 järjestö itsenäistyi ja kaksi vuotta myöhemmin järjestöstä tuli kansainvälisoikeudelliselta statukseltaan YK:n alainen hallitustenvälinen kansainvälinen perushyödykejärjestö. Järjestön sihteeristö on toiminut vuodesta 2003 Pekingissä, Kiinassa.

Sekä bambun että rottingin viennin arvo kohoaa kummassakin tuoteryhmissä noin 2,5 mrd. dollariin vuodessa. INBAR toimii kansainvälisenä yhteistyöfoorumina tarkoituksenaan edistää bambun ja rottingin kansainvälistä kauppaa sekä alan tuotanto-olosuhteita (tuottavuuden ja laadun lisääminen edistämällä uusia prosesseja ja teknologioita). EU on bambun ja rottingin suurin tuoja ja toiseksi suurin bambun ja rottingin viejä, mikä johtuu jälleenviennistä.

Järjestössä on nykyisin 34 jäsenmaata Latinalaisesta Amerikasta, Afrikasta ja Aasiasta. EY tai Suomi eivät ole järjestön jäseniä.

Kansainväliset perushyödykejärjestöt ovat keskeinen perushyödykepolitiikan institutionaalinen rakenne

Kansainväliset hyödykesopimukset ja -järjestöt muodostavat tärkeän rakenteen, jolla on vaikutusta perushyödykepolitiikan muotoutumisessa. Järjestöjen tehtävät ovat tuntuvasti muuttuneet kuluneiden vuosikymmenien aikana, sekä saatujen kokemusten että kansainvälisen toimintaympäristön muutoksen seurauksena. 1960- ja 1970-luvuilla pyrittiin osittain hyödykejärjestöjen varaan ja osittain niiden tuella rakentamaan kansainvälinen järjestys (esim. Uusi kansainvälinen talousjärjestys, UKTJ tai Integroitu Perushyödykeohjelma, IPC), jonka tavoitteena oli maailmanmarkkinahintojen vakaannuttaminen ja markkinoiden kehitykseen puuttuminen.

Hintoja pyrittiin vakaannuttamaan ja myös hintatrendiä kääntämään eräisiin hyödykesopimuksiin kuuluneiden puskurivarastojen avulla ja eräillä toisilla sopimuksilla taas kiintiömällä kansainvälisen kaupan vientitarjontaa.

Tulokset eivät olleet hyviä, eivätkä ainakaan pitkäaikaisia. Globaalien markkinoiden kehitys sekä kansainvälisen talouspolitiikan suunnanmuutos johtivat siihen, että hintojen ja markkinoiden säätelystä luovuttiin 1980-luvun kuluessa.

Kansainvälisten perushyödykejärjestöjen palveluksessa on nykyisin runsaat 200 henkeä ja organisaatioiden vuosibudjetti on noin 23 miljoonaa

euroa. Se kuluu pääosin henkilökunnan vuosikustannuksiin, organisaatioiden kokouksiin, matkoihin sekä muuhun edunvalvontaan liittyvään toimintaan.³⁷

Kansainvälisten hyödykejärjestöjen laajoista tehtävistä ja tavoitteista huolimatta niiden suurin merkitys lienee toimiminen yhteistyöfoorumina paitsi tuottajamaiden, myös tuottaja- ja kuluttajamaiden välillä. Tämä näkyy kansainvälisten perushyödykejärjestöjen kokousten työskentelyssä; pääsääntöisesti kansainväliset perushyödykejärjestöt ovat jakautuneet tuottaja- ja kuluttajamaiden ryhmiin, joiden edustajat ilmaisevat kokouksissa ryhmän koordinoitua kannat.

Hyödykejärjestöt ovat parhaiten säilyttäneet kyntensä edustamansa hyödykkeen markkinoiden tuntemuksessa. Monet, esimerkiksi sokeri- ja kahvijärjestö, ovat keskeisiä markkinatilastojen tuottajia ja markkinatrendien analyysoijia. Järjestöt pyrkivät parantamaan edustamiensa hyödykemarkkinoiden toimintaa sekä kohottamaan mm. kysyntää lisäämällä tietoa markkinoiden kysynnän, tarjonnan ja hintojen kehityksestä. Markkinoiden läpinäkyvyyden, transparenssin, lisääminen vähentää sekä kustannuksia että mahdollisesti vakauttaa markkinoita, jos kysyntä ja tarjonta siten vastaavat paremmin toisiaan.

Hyödykejärjestöjen suurimpia haasteita ovat yhteydet yrityksiin ja yksityiseen sektoriin. Valtioiden välisillä elimillä on aikaisempaa vähemmän vaikutusta markkinoiden kehitykseen. Tuotannosta ja markkinoinnista vastaavat viime kädessä joko kansalliset tai kansainväliset yritykset. Niillä on myös usein paras tieto kulloisestakin markkinatilanteesta, tuotannosta, kysynnästä ja hinnoista. Järjestöjen on luotava toimivat suhteet alan jakelu- ja jalostusyrittäjiin, sekä myös kuluttajiin. Perushyödykepolitiikan näkökulma on laajentunut perinteisestä kaupasta kattamaan tuotanto-, jalostus- ja jakeluketjut pelloilta kuluttajille. Tätä näkökulmaa vaatii myös se, että hyödykemarkkinoilla joudutaan ottamaan huomioon aikaisempaa laajempia yhteiskunnallisia kysymyksiä - esimerkkinä sosiaaliset ja ympäristöseuraukset.

³⁷ IDC, Investment Development Consultancy: Final Report of the "Study on the Future of International Commodity Bodies", May 2007

4.3 UNCTAD - aikaisempien vuosien perushyödykepolitiikan luoja

YK:n Kauppa- ja kehityskonferenssi, UNCTAD kutsuttiin aikanaan koolle käsittelemään kehitysmaiden tuottamien raaka-aineiden ja perushyödykkeiden epätydyttävää tilannetta, missä maailmanmarkkinahinnat vaihtelivat tuntuvasti ja hintatrendit olivat laskevia. Vuonna 1964 kokoontuneesta konferenssista tuli kansainvälinen elin, joka kokoontuu neljän vuoden välein tarkastelemaan kehitysmaiden taloudellista tilannetta ja tekemään suosituksia tilanteen kohentamiseksi. UNCTADin pysyvä sihteeristö toimii Genevessä.

Perushyödykekysymykset ovat jatkuvasti pysyneet UNCTADin työlistalla, vaikka toiminnan painopiste on siirtynyt nykyisin enemmän muihin kysymyksiin. UNCTAD seuraa mm. investointikehitystä sekä julkaisee vuosittain raportin kaupan ja kehityksen ongelmista kehitysmaiden näkökulmasta.³⁸ UNCTAD seuraa myös hyödykemarkkinoita julkaisemalla kuukausittaista tilastoa perushyödykkeiden kansainvälisistä hinnoista.³⁹

UNCTAD päivittää perushyödykepoliittiset kannanotonsa nelivuotiskausin pidetyissä konferensseissa, joista XI konferenssi pidettiin São Paulossa vuonna 2004.⁴⁰ XI konferenssin julkilausumassa UNCTAD fokusoi tulevan politiikan ennen muuta perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden kehitysongelmaan. Julkilausuma korostaa perushyödykepolitiikassa neljää eri seikkaa:

1. Poliitiikan fokus tulee olla perushyödykkeistä taloudellisesti riippuvien kehitysmaiden auttaminen monipuolistamaan talouttaan ja vientiään. Suotuisan kehityksen aikaansaaminen edellyttää monia toimia ko. maalta, mutta myös monipuolista rahoitus- ja teknistä apua kansainväliseltä yhteisöltä.
2. Kompensatorinen rahoitus tulisi uudistaa.
3. Alueellisen integraation edetessä tulisi perushyödyketuotanto ja -markkinointi ottaa huomioon niin, että tuotantoa voidaan kehittää ja monipuolistaa.
4. Tukea erillisille perushyödykkeiden kehittämishankkeille, esimerkiksi CFC:n kautta, tulisi lisätä.

³⁸ UNCTAD: Trade and Development Report

³⁹ UNCTAD: Monthly Commodity Price Bulletin

⁴⁰ UNCTAD: São Paulo Consensus, TD/410, 25 June 2004

UNCTAD näkee omana tehtävänä ylläpitää ja lisätä perushyödykemarkkinoita koskevaa informaatiota, ja jakaa sitä kehitysmaille, jotka pyrkivät monipuolistamaan tuotantoaan. UNCTADin ja CFC:n tulisi myös tässä tarkoituksessa vahvistaa yhteistyötä.

UNCTAD XI kantoi huolta siitä, että tällä hetkellä ei ole olemassa laaja-alaista ja systemaattista kansainvälistä puitetta, missä perushyödykkeitä koskevaa informaatiota ja kehittämistoimintaa voitaisiin edistää. Perushyödykkeitä kyllä käsitellään monissa kansainvälisissä instituutioissa. Ne tekevät myös paljon päällekkäistä työtä. Selkeä yhteinen politiikka ja toiminnan koordinaatio puuttuvat.

Yhteistyön ja työnjaon puutteiden vuoksi keskeiset kansainväliset perushyödykkeitä käsittelevät instituutiot kokoontuivatkin UNCTADin aloitteesta keväällä 2007 Brasiliaan, ja laativat aloitteen kansainvälisen perushyödykepolitiikan⁴¹ uudelleen herättämiseksi. Tilaisuuden isäntänä toimi Brasilian maatalous- ja elintarvikeministeriö.

UNCTAD XII, joka kokoontui Accrassa, Ghanassa 20. - 25. 4. 2008, tiivistä loppuasiakirjaan analyysin, joka viime vuosina on kiteytynyt maailman perushyödykeproblematiikasta.⁴² Siinä korostetaan perushyödykkeistä riippuvien maiden taloudellisen kehityksen ongelmaa ja tekijöitä, joilla ongelmaan yritetään löytää ratkaisua. UNCTAD korostaa lisäksi omaa kolmetahoista toimintapolitiikkaansa; seurantaa ja analyysijä, yhteisymmärryksen luomista sekä teknistä apua.

UNCTAD XII konferenssin ehkä merkittävin anti perushyödykkeiden kannalta koski kuitenkin instituution sisäisiä järjestelyjä. UNCTADIin perustetaan pääsihteerin alainen, itsenäinen perushyödykehaara (Commodity Branch), jonka tehtävänä on auttaa perushyödykkeistä riippuvia kehitysmaita rakentamaan strategiaa ja politiikkaa, joilla kyetään vastaamaan perushyödykemarkkinoiden haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Perushyödykemyymysten ja -politiikan uusi asema UNCTADissa voi antaa uutta merkitystä perushyödykkeille myös UNCTADin toiminnassa. UNCTAD voi palata aikaisempaan, varsin keskeiseen asemaan kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa.

⁴¹ Global Initiative on Commodities: Building on Shared Interests, organized by the Common Fund for Commodities (CFC), ACP Secretariat, UNCTAD and UNDP, 2007.

⁴² UNCTAD: Accra Accord, pykälä 93, Ghana 2008

4.4 YK:n maatalousjärjestö FAO paljon vartijana

YK:n vuonna 1945 perustettu maatalous- ja elintarvikejärjestö FAO (the Food and Agriculture Organization) on vanhin Yhdistyneiden kansakuntien erityisjärjestö. Perushyödykekysymyksissä FAO:n edustama tehtäväkenttä on erittäin laaja ja keskeinen, koska perushyödykkeistä valtaosa tuotetaan maataloudessa.

Niiden hyödykkeiden lukumäärä, joiden tuotannon ja markkinoinnin kehittämistä CFC (Common Fund for Commodities) ilmoittaa⁴³ tukevana on kaikkiaan 119. Vain kahdeksan niistä on muita kuin maataloustuotteita, eli sinkki, lyijy, kupari, nikkeli, tina, kumi, trooppinen puu, bambu ja rottinki. Seitsemällä maataloudessa tuotetulla hyödykkeellä on oma kansainvälinen erityisjärjestönsä, eli kahvilla, kaakaolla, viljalla, puuvillalla, juutilla, oliiviöljyllä sekä sokerilla. Kaikkien muiden kanssa yhteistyö hoidetaan FAO:n kautta, eli yli 100:n CFC:n manuaalissa mainitun hyödykkeen hankkeet.

Maatalous- ja elintarvikealan järjestö FAO on kokonaisvaltainen, tietoa (knowledge) tuottava organisaatio, joka tuottaa ja jakaa tietoa sekä ymmärrystä käytettäväksi sekä maatasolla että globaalisti. FAO ilmoittaa painottavansa harjoittamansa politiikan erityisesti nälän voittamiseen maailmassa, ja tässä tarkoituksessa tukee erityisesti kehitysmaiden pyrkimyksiä kehittää maatalouden, metsätalouden ja kalastuksen käytäntöjä, sekä varmistaa hyvä ja riittävä ravitsemus kaikille.

FAO on perustettu auttamaan jäsenmaita maataloussektorin ja maaseudun kehityksen edistämiseksi. FAO:n perustehtäviin kuuluu maataloustuotannon kasvattaminen sekä tuottavuuden nostaminen, jotta aliravittujen ja nälkää näkevien määrä saadaan pysyvään laskuun ja nälänhädän uhka voitetuksi. Viime vuosikymmenet aliravitsemuksen alentamiseen tähtäävä toiminta on keskittynyt kehitysmaihin, koska ongelmat ovat suurimmat köyhissä maissa.

Maatalous ja maaseutu ovat köyhissä maissa yhteiskunnan taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen avaimia, joten FAO:n rooli kehityspoliittisena instituutiona on tästä näkökulmasta keskeinen. Maaseudun ja maatalouden asema köyhyyden vähentämisessä on korostunut 2000-luvulla, mistä seuraa, että FAO:n tehtävä kehityskysymyksissä on vahvistumassa, jos järjestö pystyy vastaamaan haasteeseen.

⁴³ Common Fund for Commodities: Manual, 2004

FAO:n asema YK-järjestelmän osana antaa sen toiminnalle ja toimintamahdollisuuksille erityispiirteet. FAO koetaan neutraaliksi ja puolueettomaksi foorumiksi ja toimijaksi, mikä antaa FAO:lle vahvan ja uskottavan aseman luotaessa harjoitetun politiikan normeja ja tavoitteita, sekä ohjeistusta. Eri maat, esimerkiksi köyhät kehitysmaat, hyväksyvät FAO:n laatimat normit ja ohjeet helpommin kuin vastaavat kansainvälisten tai yksityisten rahoituslaitosten laatimat ohjeet.

FAO:n toiminta maatalousperäisten hyödykkeiden osalta on erittäin monitahoista ja laaja-alaista. Tämän selvityksen piiriin ei kuitenkaan kuulu FAO:n koko toiminnan rakenteiden ja sisällön kuvaus. Tarkastelujen näkökulma on lähinnä perushyödykekysymyksissä.

Kun FAO perustettiin vuonna 1945, hyödykekysymysten käsittely alkoi heti vuodesta 1949, jolloin perustettiin hyödykeosasto, Commodity Division. Siitä tuli myöhemmin hyödyke- ja kauppaosasto, eli Commodity and Trade Division, lyhenteenä ESC.

ESC:n ydintoimintoihin kuuluvat hyödykkeiden kauppaa koskevat poliittikakeskustelut, joita käydään mm. FAO:n hyödykeongelmien komiteassa (Committee on Commodity Problems (CCP)) ja hallitusten välisissä hyödykekomiteoissa (Inter-Governmental Commodity Groups (IGG)). IGG-ryhmiä⁴⁴ toimii kaikkiaan 8, ja ne ovat juuri ne elimet, joiden kautta FAO toimii yhteistyössä CFC:n kanssa. Lisäksi kolme alaryhmää⁴⁵ vastaa yhteistyöstä eräiden muiden hyödykkeiden alalla.

Tärkeimpiä hyödykealan ja -markkinoiden julkaisuja, joita ESC tuottaa, ovat mm.:

- Food Outlook
- Food Crops and Shortages
- Food Supply Situation and Crop Prospect in sub-Saharan Africa
- Commodity Market Review
- State of World Commodity Markets, sekä
- erilaisia työpapereita ja tutkimuksia, jotka käsittelevät hyödykemarkkinoihin ja -kauppaan liittyviä seikkoja.

Kuten todettua, CFC:llä on jo pitkä yhteistyökokemus FAO:n, lähinnä siis ESC:n kanssa. CFC rahoittaa kansainvälisten hyödykejärjestöjen (ICB:t) sponsoroimia kehitysmailla tärkeitä kehittämishankkeita. FAO/IGG:t toimivat

⁴⁴ Intergovernmental Group on Hard Fibres, on Bananas, on Grains, on Oils, Oilseeds and Fats, on Meat, On Citrus Fruits, on Rice and on Tea

⁴⁵ Intergovernmental Sub-group on Tropical Fruits, on Hides and Skins and on Fish Trade.

hyödykejärjestönä niille CFC:n rahoittamille hyödykehankkeille, joilla ei ole omaa itsenäistä, kansainvälistä hyödykejärjestöä. FAO/IGG on velvollinen kehittämään tarjottua hanketta niin, että se täyttää rahoittajan, CFC:n hankkeille asettamat kriteerit.

FAO:n hyödyketoimintaa koskevan arvioinnin⁴⁶ mukaan CFC valittaa, että FAO:n valmistelu ei ole ollut riittävän laadukasta hankkeiden tuloksellisuuden takaamiseksi. CFC huomauttaa myös, että yksityissektorin asema perushyödykemarkkinoilla on yhä tärkeämpi, ja sen vuoksi myös FAO:n projekteissa tämä tulisi ottaa huomioon.

Useimmat ESC:n kehittämishankkeiksi luokitellut projektit ovat CFC:n rahoittamia. Yhteensä 50:stä ESC:n hallinnoimasta kehittämissuunnitelmasta vuosina 2000 - 2006 oli 35 CFC:n rahoittamaa. Luonteeltaan pääasiassa tekniset projektit käsitelivät maataloustuotteiden tuotantoa, jatkojalostusta ja markkinointia.

FAO:n toimiminen CFC:n hankkeiden valvontaelimenä (Supervisory Body) ja kehittäjänä ei ole ollut ongelmaton. Useimmat hankkeista vaativat asiantuntemusta, jota varsinaisesti ESC:ssä ei ole. FAO:n muilla osastoilla tällaista asiantuntemusta on saattanut olla, mutta mahdollisen asiantuntemuksen kytkeminen mukaan ei ole onnistunut organisatoristen seikkojen vuoksi. Tarkastelluista 35 hankkeesta vain kuusi on vaatinut sellaista asiantuntemusta, jota nimenomaan ESC:ssä löytyy. Arviointi tekikin ehdotuksen, että CFC-hankkeiden hallinnointi siirrettäisiin FAO:n sisällä osastoille, joilla on riittävästi vaadittua teknistä osaamista.

Kun arviointi antoi selvittää eri politiikkaohjelmien tuloksellisuutta, tulokset nimenomaan sen ohjelman osalta, johon CFC:n rahoitus liittyi, olivat huolestuttavia. Ne olivat seitsemästä ohjelmasta heikoimmat.

Kyseessä oli ohjelma 224P5 (Programme Entity 224P5), jonka tehtävänä on edistää maataloushyödykkeiden kilpailukykyä ja niihin perustuvan tuotannon monipuolistumista (Enhancing diversification and competitiveness of agricultural commodities). Tämä toiminta liittyy keskeisesti CFC:n ydintavoitteisiin, eli tavoitteisiin, joihin useimmat CFC:n rahoittamat hankkeet tähtäävät.

Arvioinnissa käytettiin asteikkoa 1 - 10, missä 1 tarkoittaa täysin epäonnistunutta. Arviot ohjelma 224P5:n tuloksista olivat yleisesti vertailuohjelmien alapuolella, mutta huolestuttavinta oli, että sekä hankkeen prosessointi ja odotettavissa olevien tulosten kestävyys olivat arvioissa erittäin

⁴⁶ Evaluation of FAO's Work in Commodities and Trade, 16 March 2007

heikot (pisteluku 3). FAO:n keskeinen asema CFC:n yhteistyötahona hankkeiden toteuttamisessa käynee kyseenalaiseksi, ellei projektitoimintaa FAO:n osalta muuteta radikaalisti.

Kaiken kaikkiaan FAOn perushyödyke-evaluointi⁴⁷ kiinnitti huomiota seuraaviin seikkoihin ja teki niitä koskevia ehdotuksia:

- a) FAO:n ESC-osaston (Commodity and Trade Division) tulisi keskittyä analyysiin sekä kaupan ja markkinoiden kuvaukseen, koska kansainväliset perushyödykejärjestöt (ICB:t) ja yritykset (yksityissektori) tekevät paljon sitä työtä, mihin ESC on keskittynyt aikaisemmin.
- b) Yksityissektori kattaa nykyisin lähes kaikki perushyödykekauppaa käsittelevät asiat. FAO tarvitsee kumppanuutta ICB:ten ja yksityissektorin kanssa - erityisesti lyhyen aikavälin muutosten seurantaan, eli markkina-analyysiin. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että yksityissektori kehittää perushyödykekauppaa kohti integroitunutta markkinajärjestelmää.
- c) Perinteisesti FAO:n yhteyshenkilöt ovat olleet maatalousministeriöt, joilta kuitenkin puuttuu kauppaa koskevaa tietoa. FAO:n tulee vahvistaa yhteyttä kauppaministeriöiden kanssa.
- d) Tutkimus- ja analyysitoiminta tulee keskittää valittuihin teemoihin, joita ovat mm.:
 - integroituneet markkinat ja tarjontaketjut,
 - elintarvikeapu WTO:n Doha-neuvottelukierroksen päätösten mukaan,
 - tarjontaongelmat maissa, joiden kaupan esteitä on jo poistettu,
 - maatalouden ja talouden kehitys Kiinassa ja Intiassa sekä muissa maissa, joilla on potentiaalia muuttaa perushyödykkeiden maailmanmarkkinoita,
 - biopolttoaineiden tuotanto maataloustuotteista,
 - perushyödykkeiden riskien hallinta, sekä
 - sertifiointit ja standardit.
- f) FAO:n tulisi saada sponsori- ja toimeksiantorahaa, jotta voitaisiin organisaation sisällä luoda insentiivejä koskien perushyödykkeitä ja niiden kauppaa.
- g) Tulisi kehittää uusia riskienhallinnan keinoja.
- h) FAOSTAT tulisi perushyödykeseurannan osalta uudistaa.

⁴⁷ Evaluation of FAO's Work in Commodities and Trade, 16 March 2007

i) NGO-sektorilla on keskeinen rooli myös perushyödykkeissä. FAO tarvitsee yhteistyötä NGO-kentän kanssa perushyödykemarkkinoiden ja perushyödykkeiden kauppaa koskevissa seikoissa.

Evaluoinnissa tuli esiin CFC:n tyytymättömyys FAO:n tapaan ja kykyyn hallinnoida CFC:n rahoittamia hankkeita. Ehdotus tässä suhteessa oli, että projektihallinnosta vastaavien IGG:ten lukumäärää vähennetään ja jäljelle jäävien toimialaa vastaavasti laajennetaan. Toimintaan tulisi saada mukaan yksityissektori ja ei-valtiolliset toimijat. Ts. monipuolinen kumppanuus on avainsana myös perushyödykkeissä ja niiden kaupassa.

4.5 Maailmanpankilla (World Bank) mittava kokemus perushyödykehankkeista

Maailmanpankki on ollut suurin yksittäinen kehitysrahoittaja maailmassa. Maailmanpankin noudattamalla politiikalla on myös hyvin ohjaava vaikutus muiden avunantajien noudattamaan politiikkaan. Maailmanpankki oli aloitteentekijä ja pääarkkitehti niissä maakohtaisissa köyhyydenvähentämishjelmissä (PRSP), joita nykyisin lähes kaikissa kehitysmaissa sovelletaan. Köyhyydenvähentämishjelmat laaditaan ao. maan johdolla, jolloin niiden sisällöt määräytyvät kansallisten prioriteettien mukaan. Missä määrin perushyödykkeistä riippuvissa maissa tuotannon monipuolistaminen on keskeinen talouden kehittämistavoite, ei ole tätä kirjoitettaessa tiedossa.

Maailmanpankki on yli 60 vuoden olemassaolonsa aikana rahoittanut lukuisia projekteja, joilla on joko suoraan tai välillisesti vaikutusta myös perushyödykesektorin kehitykseen. On arvioitu, että Maailmanpankin rahoituksella on toteutettu tuhansia, ehkä kymmeniä tuhansia hankkeita. Kuinka monta niistä on joko suoraan tai välillisesti vaikuttanut perushyödykkeisiin tai niiden markkinoihin, ei ole tiedossa. Kysymys on kuitenkin sadoista, ellei tuhansista hankkeista.

Maailmanpankki on jo kauan seurannut raaka-aineiden ja perushyödykkeiden hintoja ja markkinakehitystä. Tästä oli esimerkki 1980-luvun lopulla julkaistu kaksiosainen teos "Price Prospects for Major Primary Commodities, 1988-2000". Nykyisin seuranta perustuu kuukausittain julkaistuu "Commodity Markets Review"-raporttiin. Maailmanpankin arviot hyödykemarkkinoiden kehityksestä ovat mukana myös julkaisussa "Prospects for the Global

Economy". Maailmanpankki julkaisee kattavaa raaka-aineiden ja perushyödykkeiden kuukausittaista hintaseurantaa (Commodity Price Data).

Maailmanpankilla on todennäköisesti erittäin suuri rooli myös perushyödykemarkkinoiden lähivuosien kehityspolitiikassa. Se näkyi hyvin jo siinä, kun Maailmanpankki nosti vuoden 2008 World Development Reportin pääteemaksi maatalouden.⁴⁸ Maatalous-, elintarvike- ja luonnonvarakysymykset olivat esillä myös IMF:n ja Maailmanpankin kevätkokouksessa 2008. Tämän voi todeta esimerkiksi tarkastelemalla Maailmanpankin ja IMF:n kehityskomitean asiakirjaa, jossa arvioidaan ajankohtaisia kehityskysymyksiä maailmassa.⁴⁹ Raportin mukaan matalan tulotason maiden taloudellisesta hyvinvoinnista 40 % tulee luonnonvarojen hyödyntämisestä. Maailmanpankin instrumentti tämän sektorin kehittämisessä on mm. Extractive Industries Transparency Initiatives (EITI), joka kuitenkin on osoittautunut riittämättömäksi. Niinpä Maailmanpankki soveltaa jo eräiden maiden kanssa uutta, kehittyneempää versiota EITI++, jonka tavoitteena on osallistua koko arvoketjun (resource value chain) kehittämiseen.

Maailmanpankki on myös aktiivinen Aid for Trade-politiikassa, missä se katsoo olevansa käytännössä köyhien maiden suurin tukija.⁵⁰

4.6 Kansainväliset kauppajärjestöt, WTO ja ITC

Kansainvälinen kauppajärjestö WTO (World Trade Organization) aloitti toimintansa vuoden 1995 alusta. Järjestön perustamisesta sovittiin GATT:in Uruguayn neuvottelukierroksen (1986 - 1994) tuloksena. WTO:n perustamissopimusta edeltävä sopimus kansainvälisen kaupan pelisäännöistä ja kaupan liberalisoinnista eli GATT-sopimus oli perua jo vuodelta 1947. GATT sisältyi vuonna 1948 hyväksytyyn Havanna Charteriin, jonka tähtäimessä oli kansainvälisen kauppajärjestön (International Trade Organization, ITO) perustaminen. Hanke raukesi, kun Yhdysvallat kieltäytyi ratifioimasta sopimusta.

Havanna Charterilla on merkitystä perushyödykepolitiikalle siinä mielessä, että sopimuksen VI luku (Inter-Governmental Commodity Agreements)

⁴⁸ World Bank: Agriculture for Development, World Development Report 2008

⁴⁹ World Bank, International Monetary Fund: Update to the Development Committee on Key Issues and World Bank Group Activities, Development Committee, DC2008-004, April 9, 2008

⁵⁰ World Bank, IMF: ibid

hahmotteli kansainvälisen perushyödykepolitiikan ja yksittäisten hyödykesopimusten puitteet, joiden mukaan sittemmin on pyritty kehittämään markkinoiden säätelyä. Luvussa VI tunnistetaan perushyödykkeiden (primary commodities) erityisluonne. Erityisesti kiinnitettiin huomiota hintavaihteluihin, jotka johtuvat tuotannon ja kulutuksen välisestä epätasapainosta, mikä on markkinoilla tavallista.

WTO:n yli 500 -sivuisessa perustamisasiakirjassa ei ole erityistä lukua, joka käsittelee perushyödykkeiden asemaa, mutta raaka-aineisiin ja perushyödykkeisiin liittyvät seikat tulevat kuitenkin esiin monella tavalla. WTO:n peruskirja käsittelee laajasti kehitysmaiden kauppaan liittyviä kysymyksiä, missä yhteydessä myös perushyödykkeiden kauppa ainakin epäsuorasti tulee kuvaan. WTO kiinnittää huomiota mm. tariffieskalaatioon, eli tariffien nousuun jalostusasteen kohotessa. Tariffieskalaatio koskee myös perushyödykkeiden kauppaa, samoin kysymys huipputariffeista (peak tariffs).

WTO:n peruskirjassa on erityinen luku, joka käsittelee maataloustuotteiden kauppaa. Suurin osa perushyödykkeistä on, kuten edellä on tullut ilmi, maataloudessa tuotettuja tuotteita. Puuvilla on esimerkki perushyödykkeistä, jonka merkitys on suuri monille köyhille kehitysmailla, ja jonka markkinoilla on kauppapoliittisia ristiriitoja teollisuusmaiden tuottajien ja kehitysmaiden välillä.

WTO on toimintansa aikana pyrkinyt tarjoamaan kehitysmailla teknistä apua sekä kauppaneuvotteluihin osallistumisessa että ulkomaankaupan kehittämiseen tai kehitysesteisiin liittyvissä teknisissä kysymyksissä. Tämä toiminta on saanut aivan uutta painoarvoa WTO:n Hongkongin vuoden 2005 ministerikokouksen jälkeen. Ministerikokous valtuutti WTO:n sihteeristön luomaan pelisäännöt politiikalle, jota kutsutaan termeillä Aid for Trade (AFT).

Aid for Trade kattaa myös perushyödykemarkkinat

Aid for Trade liittyy perushyödykkeitä laajempaan kaupan ja kehityksen problematiikkaan (Trade and Development), joka on tällä vuosituhanella tullut yhä keskeisemmäksi näkökulmaksi kansainväliseen kehityspolitiikkaan. Perushyödykekysymykset kytkeytyvät kehityspolitiikkaan siltä osin, että näkökulma on tärkeä perushyödykkeistä ja niiden viennistä riippuville kehitysmailla (CDDC).

WTO:ssa on laadittu Aid for Trade- politiikan toteuttamiseksi ns. tiekartta (2008 Aid-for-Trade Roadmap). Sen keskeisiä osia ovat globaalin ke-

hityksen seurantajärjestelmä (koskien nimenomaan AFT-politiikan rahoitusta) sekä kansalliset ja alueelliset AFT-katsaukset (reviews). Katsauksissa arvioidaan mm. kansallisten ja alueellisten kaupan kehitykseen tähtäävien strategioiden toimeenpanoa ja toimivuutta.

WTO:n Task Force, jolle annettiin tehtäväksi hahmotella Aid for Trade-politiikan sisältö, määritteli seuraavat kategoriat:⁵¹

1. Trade policy and regulation,
2. Trade development,
3. Trade-related infrastructure,
4. Building capacity, and
5. Trade-related adjustment.

Aid for trade korostaa siten ulkomaankaupan kehittämisen ohella eri maiden, myös perushyödykkeistä riippuvien maiden kotimarkkinoiden tuotannollisten olosuhteiden ja edellytysten kehittämistä. Tämä tavoite menee yhteen perushyödykkeiden tuotannon monipuolistamistavoitteen, diversifoinnin kanssa.

Aid for Trade -politiikan kansainvälinen toteuttaminen on vielä alkuvaiheessa, vaikka politiikan toteuttamiseen on jo sitouduttu kohdentamaan varoja. Esimerkiksi Euroopan unionin maat ovat sitoutuneet käyttämään noin 2 miljardia euroa köyhien maiden kaupan kehittämiseen. Aid for Trade-politiikan vaikutuksia esimerkiksi perushyödykemarkkinoihin on kuitenkin vielä varhaista arvioida.

WTO:n ja kansainvälisen kauppapolitiikan pelisäännöissä on erityinen kategoria, joka koskee vähiten kehittyneitä maita (Least Developed Countries, LDC). Tämän maaryhmän kaupan kehittämiseen tähtäävä apujärjestelmä, Integrated Framework for Least Developed Countries (IF), on ollut olemassa jo runsaat kymmenen vuotta, eli lokakuusta 1997. Tässä yhteydessä kannattaa mainita, että IF on yhteensä kuuden kansainvälisen kehitysjärjestön yhteistyöelin. Mukana ovat Kansainvälinen valuuttarahasto IMF, Kansainvälinen kauppakeskus ITC, UNCTAD, YK:n kehitysohjelma UNDP, Maailmanpankki ja WTO.

LDC-maiden kaupan edistämiseen tarkoitettua IF-instrumenttia pyritään uudistamaan aikaisempaa tehokkaammaksi. Vuoden 2008 aikana pyritään saamaan käyttöön Enhanced Integrated Framework, jonka aikaan saaminen

⁵¹ Max von Bonsdorff ja Kent Wilska: Aid for Trade: An Illusion or an Opportunity for Strengthening Competitiveness of Poor Economies in Aid for Trade from policies to practice edited by Kirsi Brolén, Kent Wilska and Max von Bonsdorff, 2007

pantiin liikkeelle jo vuonna 2005. Tukholman konferenssissa syyskuussa 2007 sovittiin, että uuden järjestelmän rahoitus olisi parina ensimmäisenä vuotena ainakin 100 miljoonaa dollaria. Euroopan unionin komissio on luvannut hankkeeseen jo 10 miljoonaa euroa.

Kansainvälinen kauppakeskus ITC (International Trade Center) on WTO:n ja UNCTADin tytäryrjestö, joka toimii kehitysmaiden yrityssektorin ja vientipotentiaalin kehittämiseksi keskittyen erityisesti pienten ja keskisuurten (pk) yritysten strategiseen ja operationaaliseen toimintaan. ITC pyrkii vahvistamaan yritysten kansainvälistä kilpailukykyä, vahvistamaan kauppaa palvelevia instituutioita sekä tukemaan kunkin kehitysmaan politiikkaa, joka tähtää talouden integroitumiseen kansainväliseen talouteen.

4.7 Euroopan unioni on keskeinen toimija

Euroopan unioni ja Euroopan unionin jäsenmaat ovat yhteensä laskien suurin kehitysavun antaja maailmassa. Vuonna 2007 OECD:n kehitysapukomitean (DAC) jäsenmaiden kehitysapu oli yhteensä 103,7 miljardia dollaria.⁵² EU:n vanhojen jäsenmaiden kehitysavun määrä oli 62,1 miljardia dollaria, mikä on lähes 60 % OECD-maiden yhteensä antamasta kehitysavusta. Euroopan komission antama kehitysapu oli 11,8 miljardia dollaria.

Euroopan unioni on myös keskeisin toimija ja tärkein aloitteentekijä perushyödykepolitiikassa. Vuonna 1975 voimaan tullut Lomé'n sopimus oli tärkeä vaihe EU:n perushyödykepolitiikkaa AKT-maiden kanssa. Tuolloin 9 Euroopan yhteisön maata solmi ko. sopimuksen 46 Afrikan, Karibian ja Tyynen valtameren (AKT) maan kanssa. Useimmat maat olivat entisiä eurooppalaisten isäntämaiden siirtomaita. Näille haluttiin taata kiinteän, taloudellisen suhteen jatkuminen entisiin emämaihiin ja avata yhteyksiä myös muihin yhteisön jäsenmaihiin.

Lomé'n sopimus oli laaja-alainen 1970-luvun hengen mukainen ohjelma, joka kattoi kehitysyhteistyön tavoitteet ja rahoituksen sekä monet kaupalliset ratkaisut. Lomé'n sopimus uudistettiin neljä kertaa, ja se oli voimassa vuoteen 2000.

Sopimuksen toimialue laajeni vähitellen ja käsitti myös investointien edistämisen eräillä toimialoilla. Perushyödykkeisiin liittyvät tärkeimmät instrumentit olivat maataloustuotteille luotu kompensatorinen rahoitusjärjes-

⁵² <http://formin.finland.fi>

telmä STABEX, kaivannaistoiminnan investointeja edistävä SYSMIN sekä sokerille, naudanlihalle, banaanille ja rommille luodut kaupalliset protokollat. Protokollat antoivat määrätyn kiintiön puitteissa näiden hyödykkeiden viejille huomattavan kauppavedun (preferenssin). Edellä onkin kerrottu, että sokeri-protokollan suurin edunsaaja, Mauritius osasi käyttää tätä etua maan kansantalouden kehityksen hyväksi.

Lomén sopimuksen taloudellisesti merkittävin osa liittyi EDF:ään, Euroopan kehitysrahastoon. Lomén sopimuksen mukaan EDF rahoitti mm. STABEXia ja SYSMINia. EDF oli olemassa jo ennen Lomén sopimuksen voimaantuloa, ja Lomé I:n rahoitus saatiin neljännessä (1975 - 1980) EDF-rahoituspäätöksestä. Vuosille 2008 - 2013 on jo tullut voimaan kymmenes (X) EDF, jonka on suuruudeltaan noin 22,7 miljardia euroa.

Vuodesta 2000 alkaen on AKT-maiden ja EU:n välillä ollut voimassa Cotonou-sopimus, jonka oli määrä muuttua vuoden 2008 alusta EPA-sopimukseksi (Economic Partnership Agreements). EPA-sopimukset, jotka sisältävät WTO:n sääntöjen mukaiset vapaakauppaan tähtäävät sopimukset, eivät ole tulleet laajasti voimaan, koska useimmilta AKT-maaryhmiltä on puuttunut valmius liittyä tämänkaltaiseen kauppajärjestelyyn.

Kuudesta neuvottelujen kohteena olleesta vapakauppasopimusalueesta neuvottelut ovat edenneet pisimmälle Karibian alueen AKT-maiden kanssa. EY:n ja CARIFORUM:in - Karibian alueellinen vapaakauppajärjestö - välinen EPA-sopimus on edennyt pisimmälle. Se on tarkoitus tulla voimaan EY:n ja CARIFORUM:in välillä vielä vuoden 2008 aikana.

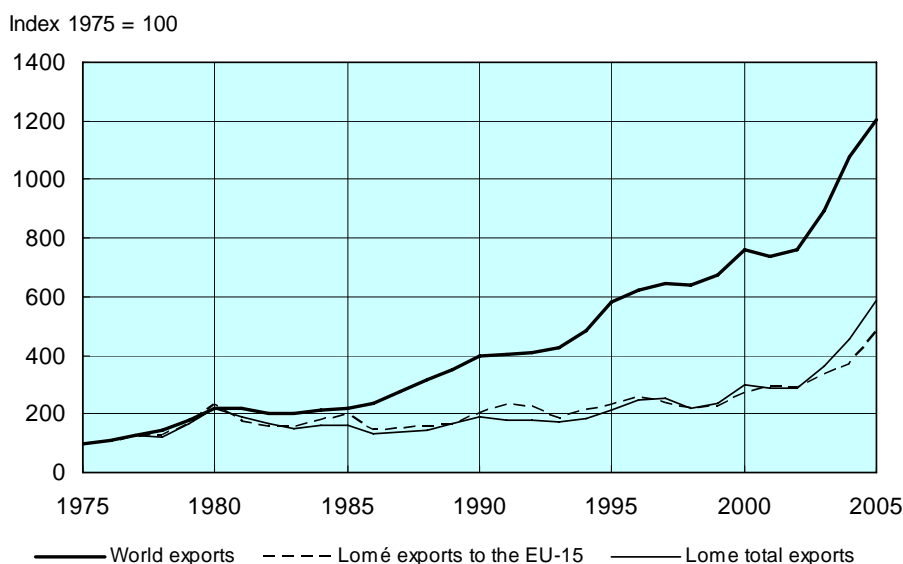
Muiden EPA-osapuolten, joita on neljä Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja yksi Tyynen valtameren alueella, EU:lla on voimassa väliaikainen sopimus (Interim Agreement) tai osa AKT-maista on EBA (Everything but Arms)-aloitteen piirissä. Vain kolme maata, Nigeria, Kongo ja Gabon, eivät ole mukana näissä järjestelyissä. Joka tapauksessa EU:n tuonnista AKT-maista on vuoden 2008 alussa 99,5 % tulleista vapaata.⁵³

Cotonou/EPA-sopimuksissa on pyritty uudentyyppeihin ratkaisuihin perushyödykkeiden suhteen. STABEX ja SYSMIN purkautuvat vähitellen, ja AKT-maiden ja EU:n välille etsitään uudet käytännöt. Muutos vie kuitenkin aikaa, ja esimerkiksi STABEX sai EU:n vuoden 2007 kehitysraportin mukaan rahoitusta yhteensä noin 189,5 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja SYSMIN

⁵³ EU Commission: Putting Trade Policy at the Service of Development; EU Trade Policy and Market Access for Developing Countries 2006 - 2007, Report from DG Trade of European Commission to the Parliament, April 2008

vastaavasti 15,9 miljoonaa euroa. Luvut olivat pieniä, kun koko EDF:n maksutukset olivat vuonna 2006 noin 2,8 miljardia euroa.

Lomé-sopimuksista tai 2000-luvun alkuvuosina Cotonou-sopimuksesta eivät AKT-maat ole yleisesti hyötynyt siinä määrin, että kehitys näkyisi joko ulkomaankaupassa tai taloudellisessa kasvussa. Itse asiassa AKT-maiden osuus kansainvälisestä kaupasta supistui tuntuvasti vuosina 1975 - 2005 (Kuvio 10). Suurelta osin tämä johtui maiden tuottamien vientihyödykkeiden, siis lähinnä raaka-aineiden ja perushyödykkeiden, heikosta hintakehityksestä. AKT-maiden vienti ei myöskään monipuolistunut niin paljon, että teollisuustuotteiden osuus olisi viennissä noussut yhtä paljon kuin kehitysmaissa yleensä. Teollisuustuotteiden osuus AKT-maiden viennistä oli vuonna 2000 vain runsaat 20 %, kun se kehitysmaissa keskimäärin oli jo vähintään kaksi kolmasosaa.



Kuvio 10. Lomé IV maiden (69 maata) viennin kehitys sekä EU-alueelle että koko maailmaan verrattuna kansainvälisen kaupan kehitykseen vuosina 1975 – 2005. Lähde: Kalle Laaksonen, Petri Mäki-Fränti ja Meri Virolainen: *Lomé Conventions Agriculture and Trade Relations Between The EU and The ACP Countries in 1975 - 2000*, Pellervo Economic Research Institute, Working Papers, N:o 89, December 2006

Euroopan unioni on parhaillaan kehittämässä uusia aloitteita perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden auttamiseksi. Erityinen huomio kiinnitetään AKT-maiden auttamiseen. Maat ovatkin pääosin samoja, koska nykyisin AKT-maita on yhteensä 79, joista valtaosa sijaitsee Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Perushyödykkeiden viennistä riippuvat maat sijaitsevat pääosin Saharan eteläpuolisessa Afrikassa.

EU aktiivinen ja aloitteellinen

Euroopan unioni teki alkuvuodesta 2004 merkittävän aloitteen nostaakseen perushyödykekysymykset uudelleen neuvottelupöydälle. Komissio julkaisi raportin maatalousperäisten hyödykkeiden arvoketjusta sekä perushyödykkeiden markkinoista riippuvien köyhien maiden talouskehityksestä.⁵⁴ Raportti hyväksyttiin kaksi kuukautta myöhemmin kehitysyhteistyöstä vastaavien ministerien kokouksessa kokoontuneessa neuvostossa.⁵⁵ Raportissa EU korosti perushyödykekysymysten keskeistä asemaa näiden tuotteiden tuotannosta ja viennistä riippuvien maiden talousongelmissa. Ratkaisu ongelmiin on samalla ratkaisu köyhimpien maiden köyhyysongelmiin.

EU:n komissio teetti myös yhdessä Ranskan hallituksen kanssa laajan selvityksen perushyödykejärjestöjen asemasta ja mahdollisuuksista perushyödykepolitiikan kehittämisessä.⁵⁶ EU pyrkiikin aktivoimaan yhteistyötä kansainvälisten perushyödykejärjestöjen kanssa. Ne nähdään keskeisinä toimijoina käytännön perushyödykeratkaisuja etsittäessä.⁵⁷

Sittemmin EU liitti perushyödykealoitteensa neuvotteluihin AKT-maiden kanssa. AKT-maat - kuten on todettu - ovat suurelta osin samoja maita, jotka voidaan lukea perushyödykkeistä riippuviksi maiksi. EU:n aloite oli "the All-ACP Agricultural Commodities Programme (AAACP)". Se on jatkoa vuonna 2004 tehdylle perushyödykealoitteelle.

EU teki syyskuussa 2007 rahoituspäätöksen, millä luotiin 45 miljoonan euron rahasto viemään eteenpäin AAACP-aloitetta. AAACP-aloitteen tavoitteena on:

⁵⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 12.02.2004, COM(2004)89 final

⁵⁵ Doc. 8972/04

⁵⁶ Investment Development Consultancy, IDC: Final Report of the Study on the Future of International Commodity Bodies, May 2007.

⁵⁷ Enzo Barattini, Deputy Head of Unit - Commodities European Commission: Haastattelu 16.6. 2008

- a) tukea perushyödykkeistä riippuvien maiden arvoketjustratgiaa, millä tähdätään jalostusasteen nousuun ja tuotannon monipuolittumiseen,
- b) tukea investointeja perushyödykkeisiin kestäväällä tavalla,
- c) edistää alueellisten markkinoiden syntyä,
- d) kehittää markkinapohjaista riskienhallintaa perushyödykkeissä,
- e) parantaa perushyödykkeistä riippuvien maiden mahdollisuuksia päästä kansainvälisille markkinoille, sekä
- f) luoda koordinaatiota avunantajien sekä perushyödykkeistä riippuvien maiden kesken hyödykestrategioiden kehittämisessä ja toimeenpanossa.⁵⁸

EU ja AKT-maat ovat luoneet yhteiset elimet edistämään perushyödykemarkkinoiden kehitystä AKT-maissa. Keskeinen osa alkuvaiheen toimintaa ovat vuonna 2008 ns. aloitusseminaarit (Kick-Off Workshops), joita järjestetään kuluvan vuoden aikana kaikkiaan viisi. Työryhmiä kokoontuu Tyynen valtameren alueella, Karibiassa, Keski-Afrikassa, Länsi-Afrikassa sekä Itä- ja Etelä-Afrikan alueilla. Toiminta lähtee kuluvan vuoden aikana liikkeelle lähinnä toimintamuotojen luomisena sekä informaation vaihtamisena ja informaatiojärjestelmien kehittämisenä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että EU:n perushyödykepolitiikka toimii aktiivisesti kolmella pääraiteella:

- a) EU:n toimintasuunnitelman (Action Plan 2004) vieminen eteenpäin,
- b) EU:n Afrikka-politiikan toteuttaminen, missä mm. on sitouduttu edistämään Afrikan puuvillantuottajien asemaa markkinoilla, sekä
- c) Kansainvälisten perushyödykejärjestöjen (ICB:t) toiminnan edistäminen.

All-ACP Agricultural Commodities Programme on - kuten mainittu - osa toimintaohjelman toteuttamista. EU:lla on kehityspoliittisesti erityistä syytä edistää hankkeita, jotka auttavat AKT-maiden taloudellista kehitystä. Näiden lisäksi toimintaohjelma vaikuttaa laajasti EU:n kehityspoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. EU pyrkii mm. aktivoimaan perushyödykekysymyksiä ja perushyödykesektoria tukevia strategioita kehitysmaiden köyhyydenvähentämishojelmien (PRSP) yhteydessä. EU näkee myös UNCTADin roolin tärkeänä - ainakin, jos UNCTAD XII:n päätökset toteutuvat ja perushyödykkeet saavat UNCTADin toiminnassa uudelleen tärkeän sijan.

⁵⁸ Coordination Unit - All ACP Agricultural Commodities Programme: Newsletter N:o 1 - February 2008

EU:n kehityspolitiikassa perushyödykkeet liittyvät myös yleiseen kaupan ja kehityksen kysymyksiin, jotka tulevat esiin Aid for Trade -politiikkaa toteutettaessa. Samoin on laita EU-Afrikka-strategiassa.

EU:lla on periaatteessa huomattavat kehitysyhteistyövarat käytettävissä myös perushyödykepolitiikan toteuttamiseen, koska EY:n kehitysrahaan, EDF:ään on allkoitu esimerkiksi vuosille 2008 - 2013 yhteensä 22,7 miljardia euroa. Varojen suuntaaminen perushyödykeriippuvuuden ratkaisemiseen riippuu kuitenkin vastaanottajamaiden aloitteellisuudesta, ts. siitä, miten nämä maat priorisoivat EDF:n kautta kanavoituvan rahoituksen.

EU aktivoi siis politiikkaansa myös kansainvälisten perushyödykejärjestöjen suuntaan. EU näkee niillä paljon mahdollisuuksia tehostaa toimintatapojaan. Kansainvälisten perushyödykejärjestöjen valttina on niiden välitön tuntemus edustamansa hyödykkeen markkinoista. Useat järjestöt keräävät tilastoja ja ylläpitävät laajaa ja ajantasaista tilastointia tuotannosta, jalostuksesta ja kaupasta, sekä tekevät tai teettävät analyyseja ajankohtaisista, hyödykettä koskevista erityisteemoista.

Euroopan unioni vahvistaa yhteisön asemaa hyödykejärjestöissä. Taavoitteena on, että EU pääsääntöisesti edustaa jäsenmaitaan ja maksaa jäsenmaksut. EU koordinoi yhteisön politiikka perushyödykejärjestöissä Brysselissä säännöllisesti kokoontuvassa neuvoston alaisessa PROBA -työryhmässä.

Myös Euroopan unioni näkee yksityissektorin roolin tärkeäksi ja vahvistuvaksi perushyödykemarkkinoiden ja kansainvälisen perushyödykepolitiikan kehityksessä. Yksityisten yritysten tai yksityissektorin edustajien kytkeminen perushyödykepolitiikan toteuttamiseen on vielä alkuvaiheessa ja kesken. Suunta on kuitenkin selvä.

4.8 Muut perushyödykemarkkinoiden kansainväliset toimijat

Siinä määrin, kun perushyödykeproblematiikan tarkastelu kattaa sekä kansainvälisen kaupan että alkutuotannon, erityisesti maatalouden osalta, kansainvälisten toimijoiden lukumäärä kohoaa korkeaksi. Useilla instituutioilla tai elimillä on erityishuomioita koskien myös perushyödykkeitä, mutta useimmiten perushyödykenäkökohdat tulevat esiin laajempien seikkojen yhteydessä.

Maataloustuotannon ja -kaupan sekä kauppapolitiikan tietolähteitä

Yhdysvaltojen maatalousministeriö USDA (US Department of Agriculture) seuraa maatalouden tuotantoon, jalostukseen, markkinointiin ja kauppaan liittyvää kehitystä laajasti ja hyödykekohtaisesti. USDAn tuottamat tilaston maataloustuotteiden tuotannosta ja markkinoista ovat FAO:n tilastojen ohella kattavimmat.

Maatalouden ja maaseudun kehitystä sekä niihin liittyvää politiikkaa seuraavia ja analyysoivia kansainvälisiä instituutioita on lukuisia. Tässä yhteydessä voidaan mainita FAO:n ohella Roomassa toimivat **Maailman elintarvikeapuohjelma WFP** sekä **IFAD**. Washingtonissa toimiva **Kansainvälisen maatalouspolitiikan tutkimuslaitos IFPRI** tekee kattavia selvityksiä ja analyysejä markkinoiden tilanteesta ja harjoitetusta politiikasta.

Kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä

Kehityskysymysten alalla toimii lukuisia määriä erilaisia kansalaisjärjestöjä (Non-governmental Organization), jotka seuraavat ja ottavat kantaa myös perushyödykemyksiin. Varsin tunnettu on mm. Englannissa toimiva **Oxfam**.

Kehitysmaiden hallitusten välinen yhteistyöelin, **South Centre**, ei ole varsinaisesti kansalaisjärjestö, vaan sillä on jäseninään yli 50 kehitysmaata. Tehtävä on edistää etelä-etelä yhteistyötä, ja ottaa kantaa kehitysmaiden kannalta tärkeisiin kysymyksiin, myös perushyödykemarkkinoiden kehitykseen. UNCTAD XII konferenssin yhteydessä South Centre:n fokus oli juuri perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden ongelmissa.⁵⁹

⁵⁹ South Centre: Commodity dependence and development, actionaid 2008

5. SUOMEN PERUSHYÖDYKEPOLITIIKAN PÄÄLINJAT OSANA KEHITYSPOLIITTISTA OHJELMAA

Suomen liittyminen Integroituun perushyödykepolitiikkaan sekä toiminta järjestelmän piirissä, CFC:n jäsenyys

Suomi oli aktiivisesti mukana Uutta kansainvälistä talousjärjestystä koskevissa neuvotteluissa, jotka johtivat Integroidun perushyödykeohjelman hyväksymiseen 1976 Nairobissa. Näin ollen Suomi oli hyväksymässä ohjelmaa ja liittyi myös sen mukaisesti Yhteisrahastoon, kun se päätettiin perustaa vuonna 1980.

Yhteisrahaston jäsenenä Suomi on pohjoismaisen rotaation mukaisesti, yhdessä Ruotsin ja Norjan kanssa, edustautunut Yhteisrahaston CFC:n Hallintoneuvostossa (Governing Council) ja Johtokunnassa (Executive Board). Suomesta on CFC:n konsultatiivisessa komiteassa ollut edustaja vuosina 1995 - 1997 ja 2001 - 2004.

Yhteisrahaston, CFC:n hallinnoinnista vastaa Suomessa ulkoministeriö. Suomi on aikanaan maksanut CFC:n jäsenmaksusta johtuvat velvoitteet, mutta ei ole osallistunut Second Account-rahaston vapaaehtoisrahoitukseen. CFC:n perustamisasiakirjan mukaan Suomen jäsenosuusmaksuksi on määritetty 1,483 028 milj. dollaria (Paid-in Shares) ja varaus 0,348 058 milj. dollaria (Payable Shares), eli yhteensä 1,831086 milj. dollaria.⁶⁰

Suomen perushyödykepolitiikan muut kansainväliset yhteydet, UNCTAD, FAO, ICB:t, EU, WB - viranomaisvastuut

Perushyödykepolitiikan hoitamiseen on useita kanavia. Luvussa 4 näiden toimintaa käytiin läpi perushyödykepolitiikan ja -markkinoiden näkökulmasta. Keskeisiä kanavia ovat CFC:n ohella, UNCTAD, FAO, perushyödykejärjestöt ICB:t, EU sekä Maailmanpankki. Myös WTO on kansainvälisen kaupan osalta erittäin keskeinen. Perushyödykkeet tulevat esiin myös YK:n toiminnassa, sekä yleiskokouksen kannanotoissa että esimerkiksi UNDP:n kehitys-ohjelmissä.

⁶⁰ Common Fund for Commodities: Agreement Establishing the Common Fund for Commodities,

Suomessa perushyödykekysymysten hoitaminen on viranomaisten vastuulla jakautuen lähinnä ulkoasianministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön kesken. Entinen kauppa- ja teollisuusministeriä, nykyinen työ- ja elinkeinoministeriö, TEM on ollut mukana lähinnä metallien kansainvälisten järjestöjen osalta.

Ulkoministeriö on ensisijaisessa vastuussa CFC:tä ja UNCTADia sekä YK:ta koskevissa perushyödykekysymyksissä. Maailmanpankkia koskevista kysymyksistä vastaa valtiovarainministeriö yhteistyössä ulkoministeriön kanssa. FAO-vastuu jakaantuu UM:n ja MMM:n kesken. Suurin osa - metalleja lukuun ottamatta - kansainvälisistä perushyödykejärjestöistä hoidetaan maa- ja metsätalousministeriössä, joka vastaa myös perushyödykeasioiden kansallisesta koordinaatiosta. Euroopan unioni, joka on hyvin aktiivinen perushyödykekysymyksissä, kasvattaa rooliaan perushyödykejärjestöjen osalta. Edustautuminen kahvi- kaakao- yms. järjestöissä tapahtuu jatkossa pääasiassa Euroopan unionin kautta.

Se, kuinka paljon henkilötyövuosina mitattua työaikaa perushyödykepolitiikan hoitaminen Suomelta vaatii, on yksityiskohtaisesti vaikea arvioida. Poliitiikan hoitamiseen osallistuu eri tasoilla ehkä pari tusinaa henkilöä, ja kokonaistyöaika lienee korkeintaan kolme neljä henkilötyövuotta.

Perushyödykkeitä koskeva kansalaiskeskustelu

Perushyödykkeitä koskeva keskustelu on Suomessakin peittynyt kansainvälistä kauppaa ja kehitystä käsittelevään keskusteluun. Erillisenä asiana perushyödykkeistä ei juuri ole puhuttu. Tämä sama ilmiö on ollut nähtävissä myös kansainvälisesti 1970-luvun jälkeen.

Kehitysmaakauppaa ja kansainvälistä kehityspolitiikkaa koskevaa keskustelua ovat viranomaistahon ulkopuolella ylläpitäneet Suomessa ennen muuta Helsingin yliopiston kehitysmaatutkimuksen laitos ja Kehitysyhteistyön palvelukeskus, Kepa. Varsinaista perushyödykkeistä koskevaa tutkimusta Suomessa ei kuitenkaan ole viime vuosina tehty.

Kepan viimeisin perushyödykkeitä koskeva kannanotto sisältyy keväällä 2008 julkaistun "Ruokaa ja rauhaa reilulla kauppapolitiikalla" -mielipideraporttiin. Kepan julkaisussa perushyödykemarkkinoiden ja perushyödykeriippuvuuden ongelmiksi nostetaan hintojen alamäki, hintojen heilahtelu sekä se, että liian suuri osa perushyödykkeiden arvoketjusta tuotajalta kuluttajalle jää teollisuusmaihin ja liian pieni osa alkuperämaahan.

Suomen perushyödykepolitiikan kannanotot

Suomessa perushyödykepolitiikan kysymyksiin on otettu kantaa kulloisenkin kansainvälisen neuvottelutilanteen vaatimalla tavalla. Tältä vuosikymmeneltä on olemassa kaksi linjapuheenvuoroa, joissa on käsitelty perushyödykepolitiikkaa ja kaksi politiikkalinjausta, joilla on merkitystä perushyödykepolitiikan toteuttamisessa.

Puheenvuorot ovat UNCTADin konferensseista vuosilta 2000 ja 2004. Kummassakin UNCTADin konferenssissa järjestettiin erillinen keskustelu kansainvälisestä perushyödykepolitiikasta.

UNCTAD X konferenssissa järjestettiin perushyödykkeiden ja kehityksen symposium (Commodities and Development at the Turn of the Millennium, 13.2.2000), johon osallistui suurlähettiläs Risto Rekola Suomen ulkoministeriöstä. Risto Rekolan puheenvuorossa hahmotettiin skenaariota, jolla yhdestä tai kahdesta perushyödykkeestä riippuvien vähiten kehittyneiden maiden taloutta voitaisiin sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti diversifioida. Rekolan mukaan tarvittaisiin eri kansainvälisten taloudellisten instituutioiden, kuten CFC:n, perushyödykejärjestöjen (ICB:t) sekä UNCTADin, ITC:n, WTO:n, UNIDO:n, WB:n ja UNDP:n, yhteistyötä, jolla LDC-maiden tuotantoa ja taloutta voitaisiin kehittää raaka-aineperustaisesta keski- tai korkeaan teknologiaan perustuvaksi, tai jopa informaatioteknologiaan perustuvaksi.

Perushyödykeriippuvuuden purkamiseksi tarvittaisiin kunnianhimoinen kansainvälinen ohjelma ja aikataulu. Rekola korosti myös yhteistyötä perushyödykealalla toimivien yritysten kanssa.

UNCTAD XI järjesti Sao Paulossa pyöreän pöydän keskustelun (Commodities, Poverty Alleviation and Sustainable Development, 15.5.2004), johon Suomesta osallistui ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki.

Paula Lehtomäki korosti puheenvuorossaan, että Suomessa nähdään perushyödykepolitiikka läheisessä yhteydessä köyhyyden vähentämisproblematiikkaan, joka on tuotu vahvasti esille YK:n Vuosituhattavoitteiden yhteydessä sekä eri maiden köyhyyden vähentämisstrategioissa (PRSP). Suomi toimii tiiviissä yhteistyössä muiden EU-maiden kanssa erityisesti kansainvälisten perushyödykejärjestöjen osalta, mutta myös siinä työssä, jolla EU tähtää perushyödykkeistä riippuvien maiden taloudellisen kehityksen tukemiseen.

Muulta osin Lehtomäki viittasi Suomessa akateemisessa maailmassa ja kansalaisjärjestöjen taholla käytyyn keskusteluun, jossa on tullut esiin mm. seuraavia seikkoja:

- ero mineraalien ja ns. maatalouden "cash"-tuotteiden ja toisaalta perinteisten elintarvike- ja maataloustuotteiden välillä on hämärtynyt, kun tarkastellaan köyhyyden vähentämistä,
- raaka-aine- ja perushyödykehintojen vaihtelua ei ole kyetty tehokkaasti vakaannuttamaan. Perushyödykeorganisaatioiden kannattaisikin ehkä aikaisempaa enemmän keskittyä luomaan tehokkaat seuranta- ja tilastointijärjestelmät, jotta oikea ja ajantasainen tieto markkinoiden kysynnästä ja tarjonnasta voisi helpottaa pyrkimystä vakaannuttaa hintakehitystä.
- kehitysmaiden perushyödyketuotteiden markkinoillepääsyä vaikeuttaa puuttuva tieto laatuvaatimuksista sekä puuttuva teknologinen osaaminen. Näissä suhteissa kehitysyhteistyötuki voisi saada aikaan nykyistä paljon enemmän.
- EU:n lanseeraama toimintasuunnitelma kehitysmaiden perushyödyketuotannon monipuolistamiseksi voi muodostua hyvinkin keskeiseksi.

Laajempia kehityspoliittisia linjauksia, joilla on merkitystä Suomen perushyödykepolitiikalle, ovat olleet Maaseutukehityksen linjaus vuodelta 2004 sekä ensimmäinen (2004) ja toinen (2007) kehityspoliittinen ohjelma. Perushyödykepolitiikka ei näissä ole kuitenkaan ollut suoranaisena kysymyksenä esillä, mutta linjausten toiminnallistamisella on voinut olla ja voi tulevaisuudessa olla merkitystä perushyödykepolitiikan toteuttamiselle. Seuraavassa tarkastellaan syksyllä 2007 hyväksyttyä Kehityspoliittista ohjelmaa.

Uuden Kehityspoliittisen ohjelman (10/2007) perushyödykkeitä koskevat linjaukset ja kohdealueet

Valtioneuvosto hyväksyi uuden kehityspoliittisen ohjelman lokakuussa 2007.⁶¹ Ohjelmassa ei suoranaisesti oteta kantaa perushyödykepolitiikkaan. Ohjelman periaatteet ja painopisteet kuitenkin korostavat seikkoja, joiden voi tulkita vaikuttavan mahdollisiin perushyödykepolitiikkaa koskeviin kannottoihin tai linjanvetoihin.

⁶¹ Ulkoasiainministeriö: Kehityspoliittinen ohjelma 2007, Kohti oikeudenmukaista ja kestävästä ihmiskuntapolitiikkaa

Kehityspoliittisen ohjelman keskeisiä päämääriä on, kuten ensimmäisessä ohjelmassakin, köyhyyden vähentäminen maailmassa. Kuten edellä on käynyt ilmi, tämä päämäärä on yhdensuuntainen perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden kehitystavoitteiden ja päämäärien kanssa.

Kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan, että *...”köyhyyttä voidaan poistaa tehokkaimmin aikaansaamalla suotuisaa taloudellista kehitystä. Kansainvälinen kauppa ja integroituminen sääntöpohjaiseen kansainväliseen talouteen yhdessä kansallisen toimintaympäristön uudistusten kanssa voivat merkittävästi nopeuttaa kehitysmaiden talouskasvua.”*

Toinen periaatteellinen lähtökohta, jolla pyritään suotuisaan kehitykseen mm. kehitysmaissa, korostaa luonnonvarojen hyödyntämistä. Kehityspoliittisen ohjelma mukaan *”Kunkin maan talouden perusta on ennen muuta omien luonnonvarojen kestävässä käytössä ja hyödyntämisessä.”*

Kuten todettua, suoraan perushyödykepolitiikkaan kehityspoliittisessa ohjelmassa ei viitata. Ohjelmassa mainitaan kuitenkin Suomen kehitysyhteistyön osalta toiminta-alueita, joiden voi ajatella sisältävän käytännön hankkeita tai ohjelmia, jotka vaikuttavat perushyödyketuotantoon, -markkinoihin ja -kauppaan. Tällaisia sektoreita ovat ennen muuta maatalous ja kauppa, mutta myös metsätalous, energia ja ympäristö. On selvää, että myös vesikysymyksellä on suuri vaikutus maatalousperäisten perushyödykkeiden tuotantoon ja jalostukseen. Esimerkiksi kahvin tuotannossa ja jalostuksessa tarvitaan paljon vettä. Kastelu on yhä tärkeämpi osa pyrittäessä nostamaan viljelyn tuottavuutta.

Maataloudesta on jo edellä mainittu, että maatalouden ja maaseudun kehitys on noussut uudelleen kansainvälisen kehityspoliittikan kärkeen. Esimerkiksi Maailmanpankki, joka hyvin paljon määrittää sen, missä kehityspoliittikan painopiste kulloinkin on, korostaa yhä voimakkaammin maatalouden kehittämistä. Suomessa tämän sektorin rooli perushyödykepolitiikan suhteen ratkeaa siinä vaiheessa, kun asetettuja lähtökohtia toiminnallistetaan, ts. sitten, kun tiedetään minkälaisen sisällön sektoria koskeva politiikka Suomessa saa.

Suomi on kehityspoliittisissa linjanvedoissaan jo 1990-luvulta alkaen korostanut köyhimpien maiden merkitystä ja LDC-maiden integroitumista kansainväliseen talouteen. Aluksi tämä tapahtuikin pääosin perushyödyketuotteiden kaupan ja niiden jalostustuotteiden kautta. Uusi kehityspoliittinen ohjelma ilmaisee tämän seikan seuraavasti: *”Kehitysmaiden taloudellisessa kehityksessä elinkeinoelämällä ja yrittäjyydellä on keskeinen merkitys. Kehi-*

tysmaiden elinkeinoelämän kehitystä, tuotannollisia valmiuksia ja kaupan käyntikykyä tuetaan kauppaa tukevalla kehitysyhteistyöllä (Aid for Trade).” Lisäksi ”*Tarvitaan myös hankkeita ja ohjelmia, joilla kehitysmaita tuetaan niiden nykyisten tuotteiden saamiseksi vientimarkkinoille ja tuotteiden jalostusarvon nostamisessa.*”

Näissä lauseissa todetaan nykyisen perushyödykepolitiikan ydin. Pyritään luomaan hankkeita ja ohjelmia, joilla perushyödykkeistä riippuvat kehitysmaat pystyvät monipuolistamaan taloutta ja tuotantoa sekä nostamaan tuotannon jalostusastetta. Tähän sisältyy myös ajatus, että maat pystyvät näin saamaan aikaisempaa suuremman osuuden tuotannon ja markkinoiden arvoketjusta. Toinen keskeinen seikka on, että Aid for Trade tarjoaa ehkä keskeisimmän puitteen, jolla tähdätään suoraan perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden kaupan ja tuotannon monipuolistamisen ongelmien ratkaisuihin.

Kehitysmaatuonnin edistäminen on myös perushyödykepolitiikkaa

Kehitysmaatuonnin edistäminen on kauan käytetty keino kehitysmaatalouden tukemiseksi. Suomi on harjoittanut tätä politiikkaa jo 1970-luvun alusta, jolloin otettiin käyttöön kansallinen tullietujärjestelmä (General System of Preferences, GSP). Kun Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi, liittyttiin samalla EU:n soveltaman GSP-järjestelmän osaksi. EU:n GSP-järjestelmää on uudistettu jo useamman kerran, ja uusin GSP on tulossa käyttöön vuoden 2009 alusta.

EU:n GSP tullietujärjestelmää sovelletaan 178 kehitysmaa-alueen vientiin EU-maihin. GSP-lainsäädäntöön kuuluu myös vuonna 2001 hyväksytty EBA (Everything but Arms) -aloite, joka takaa vähiten kehittyneille maille tullittoman ja kiintiöttömän vientiedun EU-markkinoille.

Euroopan unioni on pyrkinyt edistämään kehitysmaatuontia perustamalla elimen, joka antaa käytännön apua tuontiin liittyvissä seikoissa. Tämän komission Export Helpdesk for Developing Countries tehtävänä on antaa yksityiskohtaista informaatiota

- a) EU:n ja jäsenmaiden tuontiin liittyvistä vaatimuksista ml. maiden sisäiset tuotekohtaiset verot,
- b) EU:n kauppapreferensseistä, jotka on suunnattu kehitysmaalle, sekä

c) EU:n ja jäsenmaiden ulkomaankaupan tiedoista.⁶²

Suomella on oma vastaava viranomaispalvelu ulkoministeriössä. Sen tehtävänä on osana EU:ta palvella kehitysmaatuojia heidän ongelmissaan tuonnissa Suomeen.⁶³ Tuonnin edistäminen palvelee luonnollisesti kaikkea tuontia, ei pelkästään perushyödykkeitä. Perushyödykkeet tulevat kuitenkin usein kuvaan sen vuoksi, että elintarvikkeiden ja maataloustuotteiden tuonnissa terveys- ja kasvinsuojelustandardit (sanitary ja phytosanitary measures, SPS) ovat osoittautuneet kehitysmailla markkinoillepääsyn esteeksi. Monilla kehitysmailla ei ole riittävästi osaamista tai kapasiteettia vaadittujen standardien täyttämiseen.

Teknisillä määräyksillä, standardeilla ja vaatimusten mukaisilla arviointimenettelyillä pyritään varmistamaan tuotteiden yhteensopivuus, turvallisuus ja oikea käyttö. Huolimatta siitä, että vaatimusten täyttäminen on useille kehitysmailla markkinoillepääsyn este, ongelmaa ei voi ratkaista soveltamalla kehitysmaatuontiin muita alempaa laatuvaatimusta. Standardeja koskeva neuvonta on ensimmäinen askel kynnyksen ylittämisessä. Sen lisäksi tarvitaan suunnattua kehitysapua laatutason nostamiseen itse tuotantomaaissa.

Uusin instrumentti, jota voidaan soveltaa myös kehitysmaatuonnin edistämiseen, on vuonna 2006 käynnistynyt Finnpartnership-ohjelma. Ohjelman puitteissa avustetaan kehitysmaiden ja suomalaisten yritysten keskinäistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Liikekumppanuusohjelma tukee aloitteita ja hankkeita, joilla tähdätään mm. tuotantokapasiteetin vahvistamiseen ja siten myös kykyyn aikaansaada tuontiin yltävää tarjontaa.

⁶² EU Commission: Putting Trade Policy at the Service of Development; EU Trade Policy and Market Access for Developing Countries 2006 - 2007, Report from DG Trade of European Commission to the Parliament, April 2008

⁶³ Markku Porvali ja Johanna Silvander: Suomen kehitysmaatuonti 2007, Keskeisten kumppanimaiden vientipotentiaali, kaupanesteet ja keinot kaupanesteiden poistamiseksi

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Perushyödykemarkkinoiden säätely ei toiminut - hintaheilahtelujen vakauttamisen tai hintatrendien kääntämisen tulokset ovat olleet heikot

Raaka-aineiden ja perushyödykkeiden hintojen kehitys on aina ollut perushyödykepolitiikan keskeinen ongelma. 1960- ja 1970-luvuilla luotu kansainvälinen perushyödykepolitiikka keskittyi hakemaan ratkaisuja epätydyttävään hintakehitykseen. Perushyödykkeiden kansainväliset hinnat ovat aika ajoin heilahdelleet hyvin lyhyessä ajassa - jopa muutamassa kuukaudessa - kymmeniä prosentteja suuntaan ja toiseen. Ajoittain - vuosikymmenen parin välein - esiintyy myös hintabuumeja, jolloin raaka-aineiden ja perushyödykkeiden hinnat voivat nousta kaksin - kolminkertaiseksi, pudotakseen lähes yhtä nopeasti aikaisemmalle uralle. Vientihintojen epävakaus heikentää talouden toimintaympäristöä raaka-aineiden ja perushyödykkeiden viennistä riippuvissa maissa.

Hintojen heilahtelua taloudellisesti merkittävämpi seuraus aiheutuu perushyödykkeiden ja raaka-aineiden hintojen pitkäaikaisesta alentumisesta teollisuustuotteiden vientihintoihin nähden. Hyödykekohtaiset erot ovat suuret, mutta elintarvikkeiden ja mineraalien suhteelliset hinnat ovat pitkällä aikavälillä laskeneet 1 - 2 % vuodessa. Tästä trendistä poikkeavat toisaalta raaka-öljyn ja toisaalta pohjoisen vyöhykkeen puuraaka-aineen hintakehitys.

Vientihintojen reaalin lasku merkitsee vientitulojen ostovoiman heikkenemistä, sekä ulkomaankaupan tasapainon ongelmia. Vaihtosuhteen heikkeneminen heikentää koko kansantalouden kasvumahdollisuuksia.

Kansainväliset toimet hintaheilahtelujen vakaannuttamiseksi tai trendien kääntämiseksi eivät ole onnistuneet. Eräillä hyödykkeillä - esimerkkinä tina ja kumi - kokeiltiin kansainvälisesti sovittua puskurivarastointia, jonka tarkoituksena oli ostaa markkinoilta hintojen laskiessa ja myydä hintojen noustessa. Järjestelmät eivät kyenneet toimimaan kovin pitkään, eikä hintatrendiä kyetty kääntämään kuin lyhytaikaisesti. 1970-luvulla yhteisestä rahastosta rahoitettavaksi kaavailtu usean hyödykkeen puskurivarastojärjestelmä ei käytännössä toteutunut suunnitelmia pidemmälle.

Hintojen vakauttamisen toinen keino on ollut tuottajien vientikiintiöjärjestelmä, missä hyödykkeen tuottajat sopivat keskenään markkinoille tarjot-

tavasta määrästä ja hintahaarukasta. Joskus sopimuksessa ovat mukana myös tärkeät tuojamaat. Tätä järjestelmää on toteutettu mm. kahvisopimuksissa. Hintojen vakauttamiseen tähtäävien kahvisopimusten toimivuus päättyi, kun kahvisopimuksen ulkopuolella olevat maat, ennen muuta Vietnam, nostivat nopeasti tuotantoa ja myivät tuotteet alle sopimusjärjestelmän hintahaarukan. Syntyneet kaksihintamarkkinat veivät edellytykset kahvisopimuksen toimivuudelta.

Raaka-aine- ja perushyödykemarkkinoilla on tuottajien ja viejien taholla kaavailtu myös yksipuolisia vientikartelleja, mutta ainoa kartelli, joka on jotenkin pystynyt vaikuttamaan markkinoiden toimintaan, on ollut öljyä vievien maiden järjestö, OPEC.

6.2 Perushyödykemarkkinoiden toimintaympäristössä on tapahtunut historiallinen muutos - markkinoiden rakenteessa on uusi geopoliittinen ja taloudellinen arkkitehtuuri: dynaamisin kehitys tapahtuu etelä-akselilla

1970-luvun perushyödykepolitiikan suunnitelmat lähtivät asetelmasta, että kansainvälisillä markkinoilla kehitysmaat ovat raaka-aineiden ja perushyödykkeiden toimittajia ja teollisuusmaat tuojia ja kuluttajia. Laskutavasta riippuen kehitysmaiden viennistä voitiinkin 1970-luvun alussa, vaikka polttoaineita ei lueta mukaan, laskea 50 - 60 % kuuluvaksi raaka-aineisiin ja perushyödykkeisiin. Tyypillisiä kehitysmaatuotteita olivat kahvi, kaakao, tee, sokeri, puuvilla ja muut kuidut, muokattu nahka, luonnonkumi sekä eräät mineraalit ja metallit kuten kupari, sinkki, lyijy ja tina. Myös trooppiset hedelmät kuuluivat tyypillisiin kehitysmaatuotteisiin.

Kansainvälisen viennin ja tuonnin rakenteissa on kuluneiden 30 vuoden aikana tapahtunut dramaattinen muutos. Perushyödykkeiden, vaikka mukaan luetaan maataloustuotteet kokonaisuudessaan - joissa teollisuusmaat ovat suurimpia viejiä - osuus on kansainvälisessä kaupassa pudonnut olennaisesti, alle kymmenesosaan koko tavarakaupasta. Varsinaisten kehitysmaatuotteiden - eli tuotteiden, joiden pääasiallisia viejiä ovat kehitysmaat - osuus on pudonnut 5 - 6 prosenttiin.

Tämä muutos pätee myös kehitysmaiden viennin rakenteessa. Kehitysmaiden viennistä on nykyisin jo runsaat kaksi kolmasosaa teollisuustuot-

teita. Kehitys on edennyt pisimmällä Aasiassa, missä esimerkiksi Kiinan viennistä yli 90 % on teollisuustuotteita. Kehityksestä sivuun ovat jääneet monet köyhät maat, erityisesti Afrikassa. Saharan eteläpuolisen Afrikan viennistä teollisuustuotteiden osuus ei edelleenkään ole kuin viidennes.

Lähes yhtä dramaattinen rakenteen muutos kuin kehitysmaiden viennissä on tapahtumassa raaka-aineiden ja perushyödykkeiden tuonnissa. Nopeimmin tuonti kasvaa ns. emerging maissa, joihin luetaan 20 - 30 maata Latinalaisessa Amerikassa, Afrikassa ja ennen kaikkea Aasiassa. Tyypillistä näille maille on ollut hyvin nopea taloudellinen kasvu. Kärjessä on Kiina, jonka talouskasvu oli vuosina 1980 - 2006 keskimäärin 9,8 % vuodessa. Muita nopean kasvun maita ovat tänä jaksona olleet mm. Intia, Indonesia, Malesia, Korea, Taiwan, Thaimaa, Chile, Egypti ja Vietnam. Teollistumassa olevat ja väestöltään suuret kehitysmaat kysyvät erittäin paljon raaka-aineita ja energiavaroja. Elintason noustessa näistä maista on tulossa myös suuria trooppisten nautintoaineiden - esimerkiksi kahvin ja kaakaon - sekä hedelmien kuluttajia. Kulutusrakenteiden muuttuessa nämä maat kysyvät myös elintarvikkeiksi käytettyjä maataloustuotteita, ja ennen muuta kotieläinrehua.

Perushyödykkeiden kauppavirtojen painopiste on kääntymässä siirtomaa-aikoina luodusta etelä-pohjoinen akselista yhä enemmän etelä-etelä suuntaan. Etelä-etelä-kaupan kehityksellä on huomattavaa vaikutusta myös kansainvälisen kauppapolitiikan painotuksiin. On merkittävää, että kansainvälisistä tullien ja tariffien aiheuttamista kansainvälisen kaupan kustannuksista syntyy 60 % etelä-etelä -kaupassa.

6.3 Tuotantoa, markkinointia sekä kansainvälistä kaupapvaihtoa hallitsevat yksityiset yritykset, ei valtiot - integroitunut tuotantoketjuajattelu (commodity value chain) dominoi

Käsi kädessä talouden liberalisoinnin ja globalisaation etenemisen kanssa yksityisten yritysten ja koko yksityisen sektorin rooli vahvistuu myös perushyödykkeiden tuotannossa, markkinoinnissa ja kaupassa. 1990-luvulta alkaen suuret kehitysmaat, etunenässä Kiina, Intia, Indonesia, Brasilia ja Meksiko, ovat integroituneet maailmantalouteen. Käytännössä se on tarkoittanut valtiollisten rakenteiden väljentämistä ja julkisen sektorin roolin muut-

tumista. Luonnonvarojen ja yritysten omistus ja toisaalta ulkomaankauppa eivät enää ole kehitysmaissakaan yhtä vahvasti valtiovallan tai julkisen sektorin kontrollissa kuin parikymmentä vuotta sitten. Ulkomaisten yritysten sijoitustoiminta on aikaisempaa vapaampaa eikä vienti ole kotimaisten vienni- ja tuontimonopolioiden kontrollissa yhtä paljon kuin ennen. Multilateraaliset kauppajärjestelyt WTO:n puitteissa ovat pyrkineet liberalisoimaan tätäkin osaa taloutta.

Vaikka monissa maissa valtionyhtiöt ovat edelleen keskeisiä esimerkiksi kaivannaistoiminnassa ja etenkin energia-alalla, monikansallisten yritysten asema on koko ajan vahvistumassa. Esimerkiksi kaivannaistoiminnassa ja metallien valmistuksessa, jotka alat tuovat nykyisen hintabuumin aikana moniin kehitysmaihiin lisää vientituloja, hyvin monissa kehitysmaissa ala on kokonaan ulkomaisten yritysten hallussa. Näin on mm. Argentiinassa, Gabonissa, Ghanassa, Guineassa, Malissa, Mongoliassa, Tansaniassa, Sambiasa, Botswanassa ja lähes kokonaan myös Namibiassa.⁶⁴ Monikansallisten yritysten verkosto takaa sen, että alkutuotantoon tulee yhä enemmän ulkomaista pääomaa, investointeja sekä osaamista ja teknologiaa. Uusi piirre on, että esimerkiksi Afrikassa ulkomaiset investoijat tulevat yhä useammin muista kehitysmaista - Kiinasta, Intiasta ja Etelä-Afrikasta - kuin perinteisistä teollisuusmaista. Perinteiset teollisuusmaiden monikansalliset yritykset ovat samaan aikaan siirtymässä Aasian ja Lähi-idän sijoittajien haltuun.

Monikansalliset yritykset ovat toimineet jo pitkään myös maatalouden tuotannossa ja maataloustuotteiden jakelussa. Trooppisten tuotteiden, esimerkiksi hedelmien tuotannossa ja kaupassa tämä onkin ollut enemmän sääntö kuin poikkeus. Vahvistumassa oleva trendi näyttää olevan kehitys kohti ns. integroituneita markkinoita. Tuotanto- ja arvoketju integroituu vähittäis- ja tukkukaupasta kohti alkutuotantoa. Kansainväliset kauppahuoneet ja länsimaiset kauppaketjut haluavat varmistaa tasaisen saatavuuden ja halutun laadun myymilleen elintarvikkeille ja trooppisille tuotteille. Laadun varmistaminen on keskeistä kuluttajien kysynnän takaamiseksi. Ketjuajattelu siirtyy yhä uusille tuotantoaloille, mistä esimerkiksi kansainvälinen kukka-kauppa on hyvä esimerkki. Jakelun ehdoilla integroituneen tuotantoketjun (commodity chain) ongelma voi olla, että alkutuottajan neuvotteluasema arvoketjussa jää heikoksi.

⁶⁴ UNCTAD: World Investment Report 2007

Joka tapauksessa on ilmeistä, että tuleva talous- ja kehityspolitiikka perustuu yhä vahvemmin yksityisen sektorin ja yritystoiminnan varaan. Sekä kansainvälisen kehityspolitiikan että kehitysmaiden julkisen sektorin rooliksi jää toimintaedellytysten luominen sekä sosiaalisesti, inhimillisesti ja ympäristöllisesti kestävien pelisääntöjen ylläpitäminen.

6.4 Perushyödykepolitiikan kova ydin säilynyt – perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden (commodity dependent developing countries) kehitys- ja köyhyyssongelmat lähes entiset: koskee ennen muuta noin 50 maata, joissa asuu runsaat 600 miljoonaa ihmistä

Kansainvälisen perushyödykepolitiikan ydinkysymys on säilynyt lähes entisellään. Monet köyhät kehitysmaat ovat edelleen taloudellisesti riippuvaisia raaka-aineiden ja perushyödykkeiden tuotannosta, jalostuksesta ja markkinoinnista. Kun keinot perushyödykkeiden hintavaihtelujen vakaannuttamiseksi tai trendien kääntämiseksi ovat osoittautuneet heikoiksi, tähän peruskysymykseen joudutaan etsimään ratkaisuja muilla tavoin.

Perushyödykeriippuvuuden problematiikka on viime vuosina muuttunut siinä mielessä, että maaryhmä, jolle tämä talouden peruskysymys on ensiarvoisen tärkeä, on tiivistynyt ja eräällä tavalla fokusoitunut. Kysymys on nyt ennen kaikkea köyhistä kehitysmaista ja kehitysmaiden köyhimmistä väestöryhmistä. Perushyödykekysymys liittyy keskeisesti Vuosituhattulituksen tavoitteeseen puolittaa äärimmäisessä köyhyydessä elävien osuus vuoteen 2015. On arvioitu, että noin 2,5 miljardin ihmisen toimeentulo on riippuvainen perushyödykkeiden tuotannosta ja markkinoista. Maailman köyhin väestö kuuluu suurimmalta osin tähän ryhmään.

Perushyödykkeistä taloudellisesti riippuvien maiden ryhmä on tiivistynyt viime vuosina siten, että maita, jotka ovat eniten taloudellisesti perushyödykemarkkinoista riippuvia, on noin 50. Kriteerinä tässä on pidetty sitä, että yli puolet vientituloista tulee - laajasti määriteltynä mutta polttoaineet poissuljettuna - perushyödykkeiden viennistä. Näiden maiden väestö on yhteensä runsaat 600 miljoonaa henkeä.

Kansainvälisen perushyödykepolitiikan aloitteet, esimerkiksi Euroopan unionin aloite vuonna 2004, käsittelevät nykyisin ennen muuta pe-

rushyödykkeistä riippuvien maiden talouden monipuolistamista, ml. tuotannon horisontaalinen tai vertikaalinen diversifiointi. Aihe ja lähestymistapa ovat kuuluneet perushyödykepolitiikan ydinalueisiin aina 1970-luvulta saakka, mutta keinot tavoitteen edistämiseksi ovat jääneet vielä liian tehottomiksi.

6.5 Ydinongelman ratkaisussa ovat kehityspoliittiset keinot tarpeen - kehityspoliittisesti toimivaa mallia haetaan perushyödykesektorin erillisratkaisusta, kauppapolitiikasta sekä perinteisestä kehitysyhteistyöstä: kaikkia kanavia tarvitaan - oikea kombinaatio olosuhteiden mukaan

Helppoa, yksinkertaista ja jokaiseen maahan tai paikkaan sopivaa reseptiä ei ole olemassa. Onnistuneita esimerkkejä voidaan kuitenkin löytää niin nykyisistä teollisuusmaista kuin vasta teollistuneista kehitysmaistakin. Suomi oli aikanaan hyvin riippuvainen luonnonvarojen hyödyntämisestä. Elinkeinoitoiminta perustui maatalouteen ja ulkomaankaupan vienti puunjalostusteollisuuteen. 1900-luvun aikana Suomen talous kävi läpi huiman rakennemuutoksen maa- ja metsätalousvaltaisesta taloudesta teollistumisen kautta huipputeknologiavetoiseksi palveluyhteiskunnaksi.

Perushyödykkeistä tai raaka-aineista riippuvia kehitysmaita, joiden talous on läpikäynyt rakennemuutoksen jopa nopeammassa tahdissa kuin Suomi, ovat mm. Korea, Malesia ja Thaimaa Aasiassa, Mauritius ja Botswana Afrikassa sekä Chile ja Meksiko Latinalaisessa Amerikassa. Useissa muissakin kehitysmaissa vastaava prosessi on joko menossa tai parhaillaan alulla. Näin ollen esikuvia politiikan tavoitteille ja päämäärille riittää.

Kansainvälisen kehityspoliitiikan kysymys on, miten valitaan toimenpiteet, joilla ko. maita tuetaan talouden rakennemuutoksessa, ja mitkä ovat ne kanavat, joiden kautta tuki parhaiten menee perille. Vaikka "one fits all"-reseptiä ei ole esitettävänä, eräitä toimenpiteitä ja seikkoja voidaan pitää varteenotettavina menestyksen takeina. Sellaisia ovat mm.:

- toimenpiteet, jotka nostavat maatalouden tuottavuutta ja tuotantotasoa,

- investoinnit infrastruktuuriin, jotka tukevat maatalouden tuottavuuden nousua sekä tuotteiden markkinointia niin kotimaassa kuin viennissäkin,
- toimenpiteet, joiden avulla voidaan elvyttää yksityistä pienyritystoimintaa maaseudulla, sekä vähentää yritystoiminnalle ja kaupalle asetettuja hallinnollisia pullonkauloja ja kustannuksia, ts. pienentää transaktiokustannuksia,
- nostaa työvoiman osaamistasoa laajentamalla sekä perus- että jatkokoulutusta kaikissa väestöluokissa,
- luomalla alueellisia rakenteita, joiden puitteissa markkinat voivat integroitua ja kehittyä; esimerkkinä alueelliset perushyödykepörsit, jotka nostavat tuotteiden laatutasoa sekä parantavat markkinainformaatiota ja siten nostavat tuotteiden markkinakelpoisuutta, sekä
- kehittämällä rahoitusta, joka köyhissä maissa on useimmiten pullonkaula pyrittäessä tuotannon monipuolistamiseen ja jalostusasteen kohottamiseen.

Välittömiä kehityspoliittisia toimia on pyrittävä tukemaan myös kansainvälisen kaupan pelisääntöjä kehittämällä. Tosin kansainvälisen kaupan esteet kehitysmaiden viennille tärkeässä perushyödykkeiden kaupassa ovat jo varsin matalat, joten niiden ylittäminen ei ole suurin este. Kansainvälisen kaupan rakenteet voivat kuitenkin olla köyhiä maita syrjiviä myös perushyödykkeissä, koska arvoketjut ovat yhä enemmän suurten, monikansallisten yritys- ja kauppaketjujen hallussa.

Perushyödykekysymysten erityiselimet toimivat lähinnä aihealueen problematisoijina sekä seurannan ja arvioinnin järjestäjinä.

6.6 Eri instituutioilla ja vaikutuskanavilla omat vahvuutensa ja heikkoutensa

a) CFC - pieni ja tuntematon

Yhteisrahasto, Common Fund for Commodities kertoo olevansa ainoa yksinomaan perushyödykekysymyksiin erikoistunut kansainvälinen elin. CFC toimii kehitysrahoituslaitoksena, joka rahoittaa perushyödykkeiden kehittämishankkeita. Hankkeet sijoittuvat yleensä useampaan kuin yhteen maahan.

CFC:lle kertyy siten laaja-alaisesti kokemusta hyvin erilaisten hyödykkeiden ongelmista ja samalla toisistaan paljon poikkeavista toimintaympäristöistä. Näin ollen CFC:n hankkeissa ristivalaistaan ko. hyödykkeen kehityshaasteita hyvin monesta suunnasta, ja hyödykkeelle ominaiset piirteet tulevat hyvin esiin.

CFC on kuitenkin varsin pieni kehitysrahoituslaitos. Hankepäättöksiä tehdään vuosittain noin 20 - 30 miljoonan dollarin edestä, ja toiminta-aikana 1989 - 2008 on toteutettu runsaat 150 kehittämissuunnitelmaa. Onnistuessaan CFC:n perushyödykehankkeet voivat toimia lähinnä esimerkkinä, pilotteina siitä, miten tuotannon ja markkinoinnin kehitystä voidaan tukea. Kattavaa kuvaa tähän mennessä toteutettujen hankkeiden onnistumisesta ei kuitenkaan ole käytettävissä.

CFC pyrkii toimimaan perushyödykepolitiikan puolestapuhujana. CFC:n edustaja esiintyy usein kansainvälisten konferenssien, mm. UNCTADin neljän vuoden välein pidettävien konferenssien yhteydessä. Viime vuosikymmeninä tilaisuudet eivät ole herättäneet suurempaa huomiota. Se on ollut osittain seurausta siitä, ettei perushyödykepolitiikka ole yleisemminkään ollut esillä. Tosiasia kuitenkin on, että edellytys tunnustelulle asemalle ko. politiikan edustajana olisi instituutiota edustavien asiantuntijoiden ylivertainen osaaminen ja ammattitaito tai instituution toimintaan perustuvan kokemuksen ja analyysin tuoma erityistieto ko. problematiikasta. Tällaista asemaa CFC:llä ei vielä nykyisin ole.

b) UNCTAD - perushyödykealalla pitkään mutta vaihtelevin tuloksin - onko uusi tuleminen edessä?

YK:n kauppaja- ja kehityskonferenssi UNCTAD kokoontui vuonna 1964 ratkomaan perushyödykealan ongelmia. Suurin huoli koski hintojen vaihtelua ja reaalihintojen jatkuvaa alentumista. UNCTADista tuli pysyvä toimielin multilateraaliseen järjestelmään. Kehitysmaat tuntevat sen omakseen, ja vuosien mittaan UNCTADista on pyritty luomaan kehitysmaiden OECD, joka käsittelisi tärkeitä kehitysmaiden talouteen liittyviä tekijöitä ja joka toimisi neuvona antavana elimenä laajassa joukossa kehityskysymyksiä, kuten OECD toimii teollisuusmaiden piirissä.

Ristiriitaisista käsityksistä huolimatta UNCTAD on saavuttanut laaja-alaisen asiantuntijaelimen aseman. Sen käsittelemien kehityskysymysten ja asioiden kattavuus on suuri. Erityisen keskeisiä ovat olleet erilaiset kaupan

ja kehityksen ongelmat sekä globaalit investointeihin liittyvät seikat. Perushyödykkeet ovat edelleen UNCTADin työlistalla, vaikka UNCTADin aloitteellisuus ja asema eivät vuosiin ole olleet 1960- ja 1970-lukujen luokkaa. UNCTADin rooli perushyödykekysymyksissä on koskenut ennen muuta tilastointia.

UNCTAD on ylläpitänyt vuosikymmeniä jatkunutta Monthly Commodity Price Bullatinia, joka kuukausittain kirjaa kattavasti kansainvälisten perushyödykemarkkinoiden hintamuutokset. Uusin yritys oli perushyödykkeitä koskevan seuranta- ja perustiedoston, InfoCommin, luominen 2000-luvun alussa. UNCTADilla ei ole kuitenkaan ollut riittävästi resursseja tiedoston kehittämiseen niin, että siitä olisi tullut tavoiteltu perushyödykekysymysten ja -markkinoiden tietolähde. UNCTAD ylläpitää myös tilastokanavaa Commodity Price Statistics on-line, josta on saatavissa UNCTADin keräämät kuukausitiedot aina vuodesta 1960 saakka.

UNCTAD XII konferenssi Ghanassa nosti perushyödykekysymykset UNCTADin työlistalla viime vuosia korkeammalle. YK:n pääsihteerin toivomuksesta Commodity Branch ja sitä kautta perushyödykekysymykset nostettiin suoraan UNCTADin pääsihteerin alaiseksi. Aihealue voi siten saada uutta painoarvoa.

UNCTAD on tunnettu ja arvostettu perushyödykekysymysten asiantuntijajain jo yli neljän vuosikymmenen ajalta. UNCTADin vahvuudet lienevät markkinoiden seurannassa ja analyysissä sekä mahdollisten kansainvälisten tai maakohtaisten strategioiden ja politiikkasuositusten luomisessa. UNCTAD ei ole varsinainen hankkeiden toteuttaja. Kun kehitysmaat kokevat UNCTADin "omakseen", sen suosituksilla voisi olla muita tahoja suurempaa painoarvoa kehitysmaissa.

c) FAO - oikealla asialla mutta hallinnollisesti sekava

Valtaosa perushyödykkeistä tuotetaan maataloudessa. Näin ollen YK:n Maatalous- ja elintarvikejärjestöllä, FAO:lla on keskeinen asema myös perushyödykekysymyksissä. Tämä asema on seurausta ennen kaikkea työstä ja seurannasta, jota FAO tekee maailman ruokatilanteen parantamiseksi. FAO ylläpitää kattavaa maatalouden tuotannon, jalostuksen ja kaupan hyödykekohtaista tilastointia. FAO antaa myös maailmanlaajuisia ja maakohtaisia politiikkasuosituksia ruokaturvan ja ravintotilanteen kohentamiseksi. FAOn rooli on tärkeä myös kehityspoliittisissa kysymyksissä, joissa maatalo-

us ja maaseutu nähdään kehityksen lähtökohtana. FAO on ennen kaikkea knowledge base -instituutti maailman ruokaturvaan liittyvissä kysymyksissä.

Vaikka valtaosa perushyödykkeistä tuotetaan maataloudessa, kehitysmailla tärkeät perushyödykkeet ovat enemmänkin cash-tuotteita kuin peruselintarvikkeita. Siten perushyödykepolitiikan ydinfokus ei ole ruokaturvassa vaan siinä, miten perushyödyketuotantoa kehittämällä maiden tuotantorakenne voi monipuolistua ja tuotannon jalostusaste nousta.

FAO on perushyödykekysymyksissä ollut tiiviissä yhteistyössä Yhteisraaston, CFC:n kanssa. FAO toimii asiantuntijaorganisaationa sekä korvaavana hyödykejärjestönä niille hyödykkeille, joilla ei ole omaa kansainvälistä järjestöä. Kokemukset tästä roolista ovat olleet ristiriitaisia. FAO ei ole kyennyt tuomaan yhteistyöhön sitä lisäarvoa, mitä järjestön asiantuntemukseen eri hyödykkeiden osalta liittyy. Puute on enemmän FAO:n sisäisessä työnjaossa kuin asiantuntemuksessa. Perushyödykehankkeissa FAO toimii enemmän hallinnollisena yhteystahona kuin hankkeiden kehittäjänä. Mikäli FAO:n sisäisen työnjaon puutteita ei voida ratkaista, FAO:lla säilyy varsin vaatimaton rooli kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa.

d) Maailmanpankki - kokemusta ja vahvat voimavarat - onko kiinnostusta?

Maailmanpankki on saanut viime vuosina johtavan aseman kansainvälisen kehityspolitiikan määrittelyssä. Instituutio on ollut erittäin aloitteellinen. Mm. kehitysmaiden kansalliset köyhyydenvähentämisstrategiat (PRSP) on laadittu Maailmanpankin aloitteesta. Noin 20 miljardin dollarin vuotuisella kehitysrahoituspanoksella Maailmanpankillä on luonnollisesti suuri käytännön vaikutus kehityspoliittisten hankkeiden toteuttamiseen maailmassa.

Maailmanpankki oli aikaisempina vuosikymmeninä varsin aktiivinen myös perushyödyketuotannon kehittämisessä. Vietnamin nousu maailman toiseksi suurimmaksi kahvinviejäksi toteutui osittain Maailmanpankin tuella. Ehkä tämänkin kokemuksen seurauksena perushyödykkeet eivät ole olleet viime vuosien aikana pankin politiikassa painopisteenä.

2000-luvun alkuvuosina Maailmanpankki on jälleen tarkistamassa harjoittamansa politiikan painotuksia ja prioriteetteja. Maatalous on noussut uudelleen varsin keskeiseen asemaan pankin kehityspolitiikassa. Tästä on hyvänä esimerkkinä vuoden 2008 World Development Report, joka keskittyi maatalouteen. Avoin kysymys vielä tätä kirjoitettaessa on, miten tämä poli-

tiikan painopisteen muutos heijastuu perushyödykepolitiikkaan. Valtaosa perushyödykkeistä tuotetaan maataloudessa.

**e) Euroopan unioni - aktiivinen ja voi olla kohdennetusti tehokas -
esim. AKT-maat**

Euroopan unioni on perushyödykepolitiikassa aloitteellinen. Vuonna 2004 hyväksyttiin toimintaohjelma perushyödykemarkkinoiden kehittämiseksi. Ohjelman keskeinen tarkoitus on tukea perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden (CDDC) talouden monipuolistumista, diversifiointia. EU on siten asettunut vahvasti hakemaan perushyödykepolitiikan ydinongelman ratkaisua.

Kuluvan vuoden aikana EU:n perushyödykepolitiikka fokuoitetuu AKT-maille tarjottuun kick off-ohjelmaan, jolla käynnistetään valmisteluja kunkin alueen perushyödykekysymysten ratkaisemiseksi. Euroopan unionilla on sekä perinteitä että velvollisuuksia juuri AKT-maaryhmän suhteen. Vuonna 1975 tuli voimaan Euroopan yhteisön, EC:n ja 46 Afrikan, Karibian ja Tyynen valtameren maan välillä solmittu Lomé'n sopimus, joka sisälsi useita perushyödykkeisiin liittyviä instrumentteja, merkittävimpänä kompensatorinen rahoitusjärjestelmä STABEX. Ehkä sitäkin enemmän käytännön vaikutusta oli hyödykeprotokollilla, joista ainakin sokeriprotokolla toimi Mauritiuksen talouskehityksen hyväksi.

Nykyisin AKT-maihin kuuluu 79 maata, etupäässä Saharana eteläpuolisesta Afrikasta, Karibialta ja Tyynen valtameren alueelta. EU:lla on vahvat poliittiset sitoumukset näiden maiden kanssa. Koska perushyödykkeillä on useimpien AKT-maiden taloudessa suuri rooli, on luonnollista, että EU panostaa juuri tähän talouselämän lohkoon.

EU on vahvistanut myös rooliaan edustautumisessa kansainvälisissä perushyödykejärjestöissä. EU:n uskottavuuden sekä käytännön edustautumisen helpottamisen nimissä komission roolia on kuluneen vuosikymmenen aikana pyritty kasvattamaan. Samasta syystä EU on pyrkinyt kansainvälisten perushyödykesopimusten ainoaksi sopijaosapuoleksi myös jäsenmaiden puolesta.

Kun Euroopan unionin rooli pysyy pitkään hyvin keskeisenä kansainvälisen perushyödykepolitiikan ideoijana ja toteuttajana, myös Suomen tulee arvioida vaikutusmahdollisuuksiaan EU-politiikassa.

f) ICB:t - hyödykekohtaista asiantuntemusta - resurssit pienet

Kansainväliset perushyödykejärjestöt, International Commodity Bodies, ovat pitkään toimineet kansainvälisen perushyödykepolitiikan vaikuttajina. Hyödykejärjestöjä alettiin perustaa jo 1930-luvulla, ja hyödykkeitä koskevia sopimuksia löytyy jo 1800-luvulta. Järjestöjen tarkoituksena on edistää edustamansa hyödykkeen markkinoiden kehitystä sekä parantaa erityisesti tuottajamaiden asemaa.

Integroitu perushyödykeohjelma 1970-luvulla nosti hyödykejärjestöt uuteen asemaan, koska niiden kautta oli määrä hallinnoida kaavailtuja puskurivarastoja ja monia muitakin perushyödykemarkkinoiden kehitykseen tähtääviä kansainvälisiä toimenpiteitä. Hyödykejärjestöillä on tämän seurauksena säilynyt merkittävä tehtävä CFC:n yhteistyökumppanina. CFC on edistänyt yhteistyöjärjestöjen hyödykekohtaista strategiatoimintaa ja toisaalta järjestöt välittävät CFC:n rahoittamaksi kaavailtuja hanke-ehdotuksia.

Viime mainittu tehtävä on kuitenkin synnyttänyt paljon ristiriitoja. CFC:n konsultatiivinen komitea ja sihteeristö ovat eri vaiheissa olleet tyytymättömiä hyödykejärjestöjen Yhteisrahastolle välittämiin hanke-ehdotuksiin. Valmistelu on ohjeista (Manuaalista) huolimatta ollut usein puutteellista, eivätkä hyödykejärjestöt kykene tai halua työstää hankesuunnitelmia CFC:n vaatimalle tasolle. Kun hankevalmistelussa joudutaan tekemään useampia valmistelukierroksia, hankkeen aloittaminen viivästyy, mistä aiheutuu lisää kustannuksia. Lisäksi CFC on joutunut perustamaan oman hankevalmisteluelimen (Project Preparation Facility), jonka tehtävänä on auttaa hyödykejärjestöjä hankekehittämisessä.

Kansainvälisten hyödykejärjestöjen taholta ongelma nähdään siten, että CFC:n kriteerien mukaan kehitetyt hankkeet eivät enää ole hyödykejärjestöjen omia vaan CFC:n hankkeita.

Hyödykejärjestöjen rooli pysyy vahvana, kun ne toimivat yksittäisen hyödykkeen puolestapuhujina. Järjestöt ovat tärkeä foorumi tuottajien yhteistyölle ja joissakin tapauksissa myös tuottajien ja kuluttajien väliselle vuoropuhelulle. Monet hyödykejärjestöt kokoavat ja ylläpitävät kattavaa tilastointia tuotannon, markkinoiden ja hintojen kehityksestä.

6.7 Suomen kehityspolitiikka perushyödykkeiden suhteen ennen ja nyt - myönteistä suhtautumista köyhien maiden kauppakysymyksiin - vielä vähän konkretiaa

Suomi suhtautui hyvin positiivisesti 1970-luvulla tehtyihin kansainvälisiin perushyödykepolitiikan aloitteisiin. Peruste oli nimenomaan kehityspoliittinen. Haluttiin tukea hankkeita, joiden uskottiin edistävän kehitysmaiden taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. Tältä pohjalta liitettiin sekä Yhteisrahan jäsenyyteen että useimpiin perushyödykesopimuksiin. Perushyödykesopimuksiin osallistumista perusteltiin myös ko. alan teollisuuden intresseillä Suomessa. Varsinkin vilja-, kahvi-, kumi- ja metalli- sekä trooppisen puun järjestöissä mukanaolo tarjosi välitöntä informaatiota kunkin alan kehityskysymyksistä.

1990-luvun ja 2000-luvun kehitysyhteistyö- ja kehityspoliittisissa linjauksissa eivät perushyödykekesymykset nousseet esiin. Näitä seikkoja sivuttiin lähinnä kannanotoissa, joissa korostettiin köyhille ja erityisesti vähiten kehittyneille maille annettavaa tukea niiden pyrkiessä integroitumaan kansainväliseen talouteen. Konkreettisesti Suomi tuki vähiten kehittyneiden maiden avuksi laadittua Integrated Framework-järjestelmää, joka toimii instrumenttina edistettäessä LDC-maiden kansainvälistä kauppaa.

Suomi on ollut aktiivisesti mukana, mm. EU-puheenjohtajuuden aikana syksyllä 2007, kehitettäessä uutta ja aikaisempaa laajempaa kehitysmaiden kaupan ja talouden tukijärjestelmää, Aid for Trade-järjestelmää. WTO:n ja OECD:n laatima ja EU:n omassa politiikassaan soveltama laaja Aid for Trade-politiikka toimii myös Suomen harjoittaman politiikan lähtökohtana. Tämä käy ilmi keväällä 2006 hyväksytystä taustamuistiosta.

Suomi on sitoutunut kohdentamaan Aid for Trade -ohjelmaan 2 % virallisesta kehitysavusta (ODA), mikä käytännössä merkitsee vuonna 2010 noin 15 miljoonan euron tavoitetta. Samalla Suomi on sitoutunut myös EU:n tavoitteisiin, mikä jäsenmaille merkitsee yhteensä 1 miljardin euron suuntaamista Aid for Trade -politiikkaan.

Laajasti määritellyssä Aid for Trade -ohjelmassa on olennaista, että kauppakapasiteetin kehittämisen ohella suunnataan varoja vastaanottajamaan tuotannollisen perustan kehittämiseen sekä yritystoimintaan. Näillä tekijöillä, erityisesti vähiten kehittyneiden maiden osalta, voi olla huomattavaa merkitystä perushyödykepolitiikan käytäntöön, kun ensisijainen tavoite

on tuotannon diversifiointi. Myös EU:n panostaminen EPA-maiden perushyödykesektoriin palvelee tuotannon monipuolistamisen tavoitetta.

6.8 Tulevan politiikan lähestymistavat ja puitteet

Edellä kuvatut johtopäätökset pohjustavat tässä kappaleessa tehtävää yhteenvetoa. Seuraavassa pyritään kiteyttämään perushyödykepoliittisen päätöksenteon ja valintatilanteen perusteet.

a) Maatalous/maaseutu -kehityspoliitiikan nousu vahvistaa taustaa

Investoinnit maatalouden ja maaseudun kehitykseen jäivät 1990-luvulla ja vielä 2000-luvun alkuvuosina kehitysmaissa vähäisiksi. Myös kansainvälinen maatalouden kehitysapu supistui puoleen, noin 16 miljardista dollarista 8 miljardiin dollariin vuodessa. Maataloustuotteiden hinnat alentuivat reaalisesti vuosina 1995 - 2002. Kahvimarkkinoilla koettiin ehkä hyödykkeen historian pahin hintakriisi.

Tilanne on täysin muuttunut vuoden 2005 jälkeen. Syinä ovat sekä muutokset pitkän aikavälin tekijöissä että eräät lyhytaikaiset kriisitekijät. Kysynnän ja tarjonnan tasapaino on selkeästi muuttumassa. Eräät tilapäiset tekijät ovat synnyttäneet vuonna 2008 elintarvikemarkkinoilla hinta- ja ruokaturvakriisin.

Muutosten vuoksi kansainvälinen kehityspoliittinen painopiste on siirtymässä maatalouden ja maaseudun kehityksen tukemiseen. Tästä esimerkiksi ovat mm. Maailmanpankin tuoreet julkaisut ja myös muiden kansainvälisten rahoituslaitosten ja kehityspoliittisten instituutioiden politiikkasuositukset keväältä 2008.

Maatalouden kehityspoliittinen renessanssi tukee perushyödykepolitiikan toteuttamista. Valtaosa kehitysmailla tärkeistä perushyödykkeistä tuotetaan maataloudessa. Tapahtunut muutos vahvistaa siten perushyödykepolitiikan asemaa.

b) Multilateraalisilla ja alueellisilla kauppasopimuksilla voi olla perushyödykepoliittista sisältöä - esim. Doha ja puuvillakauppa

WTO:ssa on vuodesta 2001 alkaen käyty Dohan kauppaneuvottelukierrosta, jossa mm. maataloustuotteiden kauppa on keskeisessä asemassa. Painopiste on tosin enemmän lauhkean vyöhykkeen maataloustuotteissa, mutta eräiltä osin mahdolliset sopimukset koskevat myös perushyödykkeitä. Tärkein seikka lienee tariffieskalaation tasoittuminen sekä tullihuippujen (tariff peaks) alentuminen. Näillä on merkitystä eräiden perushyödykkeiden jalostusketjuissa.

Tärkein yksittäinen sopimus, joka liittyy suoraan perushyödykekauppaan ja -tuotantoon, koskee puuvillaa. Puuvillan kaupan sääntöjen tarkistamisesta köyhien kehitysmaatuottajien eduksi on jo alustavasti sovittu, mutta sopimuksen toteuttaminen edellyttää koko neuvottelukierroksen saattamista päätökseen.

Vaikka neuvotteluissa on edetty jo hyvin pitkälle, Dohan kierroksen päätyminen sopimukseen on vielä vuoden 2008 keväällä hyvin epävarmaa. Neuvottelujen loppuvaihetta jouduttaneen odottamaan aikaa, jolloin USA:n seuraava presidentti on astunut virkaan, eli kevääseen 2009.

c) Aid for Trade luo puitteen perushyödykepolitiikan toteuttamiselle

Suuren osan edellä olevasta voi kiteyttää siten, että kansainvälinen perushyödykepolitiikka on painottunut kysymykseen perushyödykkeistä riippuvien kehitysmaiden (CDDC) auttamisesta. Miten näiden maiden talouden ja tuotannon perustaa voidaan monipuolistaa ja riippuvuutta yhdestä tai muutamasta perushyödykkeestä vähentää? Mitä tässä suhteessa voi ko. maa tehdä ja miten kansainvälinen yhteisö sitä tukea?

Muotoutumassa oleva Aid for Trade -kehityspoliittinen raami näyttäisi tarjoavan selkeimmän puitteen myös perushyödykesektorin kehittämiseksi kehitysmaissa. Aid for Trade laajasti määriteltynä tarkastelee sekä kauppaa, tuotannon kehittämistä että paikallista yritystoimintaa. Nämä ovat kaikki osa-alueita, jotka edistävät perushyödykkeistä riippuvien maiden tuotannon diversifiointia. Aid for Trade -raami sisältää myös komponentin, jolla rahoitetaan muutoksessa - esimerkiksi integroitumassa - olevien maiden sopeutumisesta muutokseen. Tällainen rahoitus voisi toimia käytännössä paremmin

kuin perushyödykepolitiikkaan perinteisesti kuulunut kompensatorinen rahoitus.

d) Valittava tai painotettava politiikan toteuttamisen kanavat

Harjoitettavan politiikan kannalta eivät vain päämäärät, tavoitteet, painotukset tai prioriteetit riitä. Tarvitaan valintoja sen suhteen, minkälaisia kanavia toiminnan toteuttamisessa käytetään, miten toiminta organisoidaan ja kuinka paljon voimavaroja - työvuosia tai euroja - ollaan valmiit panostamaan. Suomi on muiden mukana jälleen valintatilanteen edessä. Seuraavassa esitetään valintatilanne, missä joudutaan arvioimaan käytettävissä olevia kansainvälisiä perushyödykepolitiikan kanavia.

- Jatkuuko CFC-jäsenyys?
- Mitä mahdollisuuksia tarjoaa UNCTAD?
- Tehostuuko FAO:n toiminta?
- Kuinka paljon EU panostaa?
- Tuleeko Maailmanpankki kuvaan?

Perushyödykekysymyksiä käsitellään jatkossa monissa muissakin yhteyksissä. YK ja erityisesti YK:n yleiskokous tulevat olemaan tärkeitä foorumeita kansainvälisten normien ja tavoitteiden luomisessa myös perushyödykepolitiikassa.

KIRJALLISUUS JA LÄHTEET

- Common Fund for Commodities: Agreement Establishing the Common Fund for Commodities
- Common Fund for Commodities: Commodity Yearbook 2003
- Common Fund for Commodities: Manual, 2004
- Common Fund for Commodities: Basic Facts 2007
- Common Fund for Commodities: Draft Third Five-Year Action Plan (FYAP) 2008 to 2012, CFC/GC/19/3, 22 October 2007
- Coordination Unit - All ACP Agricultural Commodities Programme: Newsletter N:o 1 - February 2008
- EU Commission: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 12.02.2004, COM(2004)89 final
- EU Commission: Putting Trade Policy at the Service of Development; EU Trade Policy and Market Access for Developing Countries 2006 - 2007, Report from DG Trade of European Commission to the Parliament, April 2008
- FAO: Evaluation of FAO's Work in Commodities and Trade, 16 March 2007
- FAO: Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required, High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy, Rome, 3-5 June 2008
- Gamani Gorea, Secretary-General of the UNCTAD: The Guest for an International Commodity Policy, Proceedings on the Nutrition Society, 1978, Vol. 37
- Global Initiative on Commodities: Building on Shared Interests, organized by the Common Fund for Commodities (CFC), ACP Secretariat, UNCTAD and UNDP, 2007.
- IDC, Investment Development Consultancy: Final Report of the "Study on the Future of International Commodity Bodies", May 2007
- IMF: Economic Outlook, September 2006
- IMF Commodity Statistics Indice
- IMF(2008): Globalisation, Commodity Prices, and Developing Countries, World Investment Development Consultancy, IDC: Final Report of the Study on the Future of International Commodity Bodies, May 2007.
- IMF Survey, Vol. 37. No 7 2008

<http://formin.finland.fi>

Marian Radetzki: A Handbook of Primary Commodities in the Global Economy, 2008

Kaisa Karttunen, Outi Einola-Head: Maanviljelystä markkinointiin, Sambian maaseutu uuden edessä, Ulkoasiainministeriö, 2008

Laaksonen, Kalle, Mäki-Fränti, Petri ja Virolainen, Meri: Mauritius and Jamaica as case studies of the Lomé sugar protocol, Pellervo Economic Research Institute, Working Papers, N:o 90, 2006

Laaksonen, Kalle, Mäki-Fränti, Petri ja Virolainen, Meri: Lomé Conventions Agriculture and Trade Relations Between The EU and The ACP Countries in 1975 - 2000, Pellervo Economic Research Institute, Working Papers, N:o 89, December 2006

Liisa Piitulainen-Numminen, Muistio 12.9 1985: Kansainvälisiä perushyödykejärjestelyjä koskeva tilannekatsaus, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki

Marjo Riihelä: Kansainväliset perushyödykejärjestöt ja Suomi, Maa- ja metsätalousministeriö, kansainvälisten asioiden yksikkö, 14.6.2008

Markku Porvali ja Johanna Silvander: Suomen kehitysmaatuonti 2007, Keskeisten kumppanimaiden vientipotentiaali, kaupanesteet ja keinot kaupanesteiden poistamiseksi

Max von Bonsdorff ja Kent Wilska: Aid for Trade: An Illusion or an Opportunity for Strengthening Competitiveness of Poor Economies in Aid for Trade from policies to practice edited by Kirsi Brolén, Kent Wilska and Max von Bonsdorff, 2007

OECD-FAO: Agricultural Outlook 2008 - 2017, 2008

South Centre: Commodity dependence and development, actionaid 2008

Ulkoasiainministeriö: Kehityspoliittinen ohjelma 2007, Kohti oikeudenmukaista ja kestävästä ihmiskuntapolitiikkaa

The United Republic of Tanzania: National Strategy for Growth and Reduction of Poverty, 2005

UNCTAD: Agreement Establishing the Fund for Commodities, 28th plenary meeting 27 June 1980

UNCTAD: São Paulo Consensus, TD/410, 25 June 2004

UNCTAD: South-South Commodities Trade, Quantitative Report, 2006

UNCTAD: World Investment Report 2007

UNCTAD: Trade and Development Report 2007

UNCTAD: Development and Globalisation, Facts and Figures, 2008

UNCTAD: The Changing face of commodities in the twenty-first century, 2008 Economic Outlook, April 2008.

UNCTAD: Accra Accord, pykälä 93, Ghana 2008

UNCTAD: Handbook of Statistics

UNCTAD website: Commodity Branch, A leading reference in the commodity world

UNCTAD: Monthly Commodity Price Bulletin

World Bank: Agriculture for Development, World Development Report 2008

World Bank, International Monetary Fund: Update to the Development Committee on Key Issues and World Bank Group Activities, Development Committee, DC 2008-004, April 9, 2008

W. Martin: Developing Countries' Changing Participation in World Trade, World Bank Research Observer 18(20): 187 - 203, 2003

WTO Trade Statistics

Haastattelut:

Anneli Vuorinen, UM

Anu Konttinen, UM

Johanna Silvander, UM

Kent Wilska, UM

Marjo Riihelä, MMM

Veli-Pekka Talvela, MMM

Suvi Virkkunen, KUA

Juhani Koponen, HY

Tytti Nahi, Kepa

Enzo Barattini, Deputy Head of Unit - Commodities European Commission:
16.6. 2008

Riikka Rajalahti, UM

Liite 1. Kehitysmaiden sekä teollisuusmaiden kehitysmaile tärkeiden perushyödykkeiden vienti 2005

Kehitysmaiden perushyödykevienti 2005

		Milj. \$	Osuus viennistä	
			K-maat, %	Koko maa- ilma %
682	Kupari	29556	0,80	47,17
057	Hedelmät ja pähkinät, tuoreet ja kuivatut	19443	0,53	42,28
684	Alumiini	17466	0,47	23,31
034	Kala, tuore, jäähdytetty, pakastettu	13348	0,36	39,76
081	Eläinrehu pl. jauhamaton vilja	12313	0,33	40,55
283	Kuparimalmi ja -rikaste	13386	0,36	77,75
036	Äyriäiset ja nilviäiset	11975	0,32	61,31
422	Muut kasviöljyt ja -rasvat	11550	0,31	86,55
054	Kasvikset, tuoreet ja kuivatut	10969	0,30	34,10
222	Öljysiemenet	10193	0,28	47,85
071	Kahvi	10221	0,28	64,57
037	Kala-, äyriäis-, yms. valmisteet	9270	0,25	62,78
231	Luonnonkumi	9145	0,25	97,57
061	Sokeri, melassi ja hunaja	9337	0,25	54,29
287	Muiden epäjalojen metallien malmit	10187	0,28	56,45
681	Hopea, platina ja muut platinaryhmän metallit	8745	0,24	42,09
042	Riisi	6912	0,19	75,17
421	Kasviöljyt ja -rasvat	6397	0,17	38,88
292	Muut kasviraaka-aineet	5841	0,16	26,06
072	Kaakao	5412	0,15	64,11
056	Kasvisvalmisteet ja -säilykkeet	4654	0,13	29,36
058	Hedelmäsäilykkeet ja muut hedelmävalmisteet	4667	0,12	44,68
263	Puuvilla	4383	0,12	38,46
288	Muiden epäjalojen metallien romu	4485	0,12	25,02
285	Alumiinimalmi ja -rikaste	3655	0,10	34,49
278	Muut valmistamattomat kivennäisaineet	3413	0,09	32,63
059	Hedelmä- ja kasvismehut	3376	0,09	38,30
044	Maissi	3256	0,09	29,09
284	Nikkelimalmi ja -rikaste	3088	0,08	50,10
074	Tee	3046	0,08	73,99
687	Tina	2735	0,07	86,22
247	Pyöreä puutavara, myös kark. syrjäTTY	2663	0,07	25,01
075	Mausteet	2290	0,06	74,61

686	Sinkki	2182	0,06	32,23
273	Kivi, hiekka ja sora	2029	0,05	34,00
291	Muut eläinraaka-aineet	1938	0,05	38,29
289	Jalometallimalmit ja -romu, pl. kulta	2012	0,05	43,44
683	Nikkeli	1317	0,04	9,72
268	Villa ja muu eläimen karva	1460	0,04	29,81
272	Luonnon lannoitteet	1345	0,04	72,99
885	Lyijy	991	0,03	35,24
211	Vuodat ja nahat, valmistamat- tomat	896	0,02	15,91
035	Kala, suolattu, kuivattu ja savus- tettu	906	0,02	24,84
277	Luonnon hioma-aineet, teolli- suustimantit	724	0,02	62,23
274	Rikki ja pasuttamaton rikkikiisu	523	0,01	37,79
261	Silkki	295	0,01	83,91
	Perushyödykkeet yhteensä	293995	7,94	
	Kehitysmaiden tavaravienti yht.	3702570		36,12
	Koko maailman tavaravienti	10250631		

Teollisuusmaiden perushyödykkeiden vienti 2005

		Vienti Milj. \$	Osuus viennistä Teolli- suusmaat %	Koko maa- ilma %
684	Alumiini	49737	0,81	66,37
682	Kupari	27465	0,45	43,83
057	Hedelmät, tuoreet, kuivatut, pähkinät	25786	0,42	56,08
054	Kasvikset, tuoreet ja kuivatut	20700	0,34	64,36
034	Kala, tuore, jäädytetty, pakas- tettu	19710	0,32	58,71
081	Rehuaineet	17654	0,29	58,14
288	Muiden epäjalojen metallien romu	13114	0,21	73,15
681	Hopea, platina ja muut pla- tinaryhmän metallit	11796	0,19	56,78
222	Öljysiemenet	10590	0,17	49,72
056	Kasvisvalmisteet ja -säilykkeet	10950	0,18	69,08
421	Kasviöljy ja -rasvat	9032	0,15	54,89
683	Nikkeli	8602	0,14	63,50
044	Maissi	7474	0,12	66,77
036	Äyriäiset ja nilviäiset	7491	0,12	38,35
061	Sokeri, melassi ja hunaja	7062	0,11	41,06
278	Muut valmistamattomat kiven- näisaineet	6479	0,11	61,94
287	Muiden epäjalojen metallien malmit	7391	0,12	40,95
263	Puuvilla	5442	0,09	47,75

285	Alumiinimalmi ja -rikaste	5995	0,10	56,57
037	Kala-, äyriäis-, yms. valmisteet	5300	0,09	35,89
059	Hedelmä- ja kasvismehut	5211	0,08	59,13
071	Kahvi	5563	0,09	35,15
058	Hedelmäsäilykkeet ja muut hed. Valmisteet	5172	0,08	51,61
247	Pyöreä puutavara	4839	0,08	45,44
211	Vuodat ja nahat, valmistamat- tomat	4471	0,07	79,36
689	Muut epäjalot metallit, valmis- tamattomat	4136	0,07	56,36
683	Sinkki	4011	0,07	59,24
273	Kivi, hiekka ja sora	3719	0,06	62,34
268	Villa ja muu eläimen karva	3358	0,05	68,54
072	Kaakao	3009	0,05	35,64
284	Nikkelimalmi- ja -rikaste	3076	0,05	49,90
283	Kuparimalmi ja -rikaste	3525	0,06	20,48
035	Äyriäiset ja nilviäiset	2703	0,04	74,08
042	Riisi	2262	0,04	24,61
685	Lyijy	1612	0,03	57,30
074	Tee	1001	0,02	24,30
	Perushyödykkeet yhteensä	335438	5,45	
	Teollisuusmaiden vienti yhteensä	6155118		60,05
	Koko maailman tavaravienti	10250631		

Lähde: UNCTAD: Handbook of Trade Statistics

**Liite 2 Perushyödykkeiden osuus koko viennistä
2003- 2005, sekä väestö 2006**

Maa/alue	Perushyödykevien-		Koko Vienti Milj. \$	Osuus koko viennis- tä, %	Väestö 2006 1000 henkeä
	Milj. \$	%			
Sao Tome ja Princi- cipe	6,3	0,00	6,6	94,7	158
Uusi Kaledonia	894,7	0,12	951,9	94,0	240
Burundi	69,7	0,01	74,3	93,8	8508
Botswana	2348,6	0,31	2532,9	92,7	1882
Sierra Leone	37,8	0,01	41,4	91,3	5866
Mali	463,8	0,06	519,3	89,3	12337
Tansania	1143,2	0,15	1342,1	85,2	40454
Malawi	412,7	0,05	485,5	85,0	13925
Niger	176,9	0,02	209,1	84,6	14226
Burkina Faso	300,3	0,04	356,4	84,2	14784
Keski-Afrikan ta- savalta	76,4	0,01	91,0	84,0	4343
Ghana	1707,5	0,23	2051,7	83,2	23478
Panama	699,2	0,09	844,5	82,8	3343
Ruanda	41,3	0,01	50,4	82,0	9725
Guyana	414,7	0,06	507,7	81,7	738
Benin	232,8	0,03	286,0	81,4	9033
Guinea	421,8	0,06	525,4	80,3	9370
Cookin saaret	6,0	0,00	7,8	76,5	20
Madagaskar	351,7	0,05	460,5	76,4	19683
Nicaragua	546,3	0,07	732,9	74,5	5603
Paraguay	1059,4	0,14	1433,6	73,9	6127
Zimbabwe	1419,7	0,19	1926,1	73,7	13349
Etiopia	377,4	0,05	512,7	73,6	77127
Ranskan Polynesia	134,2	0,02	182,3	73,6	259
Papua Uusi Guinea	1662,5	0,22	2260,2	73,6	6331
Uganda	388,4	0,05	539,0	72,1	30884
Kuuba	1197,5	0,16	1664,8	71,9	11268
Mosambik	1272,3	0,17	1783,0	71,4	21397
Belize	131,6	0,02	202,8	64,9	288
Seychellit	192,2	0,03	301,4	63,8	87
Honduras	628,6	0,08	992,3	63,4	7106
Eritrea	4,1	0,00	6,6	62,3	4754
Uruguay	1592,5	0,21	2558,1	62,3	3340

Malediivit	88,7	0,01	145,6	60,9	306
Norsunluurannikko	3249,6	0,43	5493,4	59,2	19262
Togo	241,5	0,03	413,0	58,5	6585
Peru	5886,4	0,78	10592,1	55,6	27903
Saint Vincent ja Gren.	20,6	0,00	37,4	55,0	120
Namibia	707,7	0,09	1303,7	54,3	2074
Kenia	1345,3	0,18	2617,1	51,4	37538
Dominikaaninen tasavalta	395,8	0,05	814,3	48,6	473821
Fidzi	252,9	0,03	523,5	48,3	
Gambia	4,4	0,00	9,4	46,7	
South Africa	17899,6	2,38	39627,9	45,2	
Turks ja Caicos saaret	4,7	0,00	11,0	42,9	
Sambia	520,8	0,07	1221,1	42,7	
Chile	10702,8	1,42	25485,6	42,0	
Guatemala	1165,1	0,15	2783,2	41,9	
Grenada	15,6	0,00	38,0	41,0	
Bolivia	786,4	0,10	1952,5	40,3	
Kolumbia	5945,4	0,79	14910,9	39,9	
Libanon	639,6	0,08	1634,8	39,1	
Argentiina	13429,3	1,78	34786,5	38,6	
Ecuador	2581,2	0,34	6822,3	37,8	
Dominica	14,8	0,00	40,8	36,3	
Senegal	453,5	0,06	1314,0	34,5	
Brasilia	31870,4	4,23	94738,4	33,6	
Aruba	29,8	0,00	89,4	33,3	
Intia	23764,7	3,15	71441,0	33,3	
Mauritius	600,3	0,08	1930,6	31,1	
Kamerun	713,3	0,09	2390,4	29,8	
Costa Rica	1710,9	0,23	5876,5	29,1	
Bahama	103,1	0,01	375,9	27,4	
Saint Lucia	20,1	0,00	77,5	25,9	
Sri Lanka	1321,4	0,18	5176,5	25,5	
Marokko	2348,8	0,31	9349,9	25,1	
Indonesia	17670,1	2,35	70400,5	25,1	
Jamaika	260,9	0,03	1104,1	23,6	
Egypti	1618,0	0,21	7036,8	23,0	
El Salvador	300,5	0,04	1364,9	22,0	
Jordania	821,5	0,11	3750,5	21,9	
Barbados	54,2	0,01	268,7	20,2	
Nepal	128,4	0,02	652,7	19,7	

Swazimaa	132,0	0,02	677,8	19,5
Surinam	55,8	0,01	306,2	18,2
Sudan	531,6	0,07	2934,0	18,1
Gabon	277,8	0,04	1550,0	17,9
Thaimaa	16954,3	2,25	95562,9	17,7
Syyria	910,8	0,12	5556,6	16,4
Saint Kitts ja Nevis	7,8	0,00	48,3	16,2
Samoa	12,7	0,00	86,3	14,7
Pakistan	1889,2	0,25	14041,5	13,5
Bahrain	959,7	0,13	7960,2	12,1
Turkki	6154,9	0,82	55186,8	11,2
Lesotho	39,1	0,01	358,0	10,9
Malesia	12010,8	1,59	115603,7	10,4
Bangladesh	602,5	0,08	5803,1	10,4
Tunisia	794,4	0,11	8519,6	9,3
Kap Verde	1,2	0,00	13,8	9,2
Hongkong	19082,2	2,53	262123,2	7,3
Kiina	39097,5	5,19	597835,5	6,5
Venezuela	2016,1	0,27	31487,7	6,4
Filippiinit	2354,3	0,31	39044,3	6,0
Meksiko	10087,1	1,34	189020,2	5,3
Iran	1715,9	0,23	33788,0	5,1
Jemen	204,0	0,03	4829,9	4,2
Macao	106,8	0,01	2696,5	4,0
Trinidad ja Tobago	207,3	0,03	5241,3	4,0
Korea	6919,6	0,92	244026,7	2,8
Singapore	5411,1	0,72	196082,8	2,8
Kambodza	66,6	0,01	2458,0	2,7
Oman	303,8	0,04	12712,9	2,4
Algeria	109,3	0,01	28347,0	0,4
Qatar	57,1	0,01	19276,7	0,3
Brunei	3,0	0,00	4144,3	0,1
Nigeria	15,6	0,00	24078,3	0,1
Kehitysmaat yhteensä	297229,1	39,46	2466444,8	12,05
Färsaaret	517,6	0,07	604,5	85,6
Islanti	2144,9	0,28	2764,0	77,6
Australia	44638,2	5,93	91076,6	49,0
Israel	14818,9	1,97	35201,4	42,1
Uusi Seelanti	7332,9	0,97	19533,8	37,5
Kreikka	3090,0	0,41	15443,3	20,0

Bulgaria	1661,1	0,22	9731,7	17,1
Kypros	174,8	0,02	1213,6	14,4
Latvia	600,3	0,08	4191,7	14,3
Tanska	10381,5	1,38	74226,8	14,0
Espanja	22014,7	2,92	170470,1	12,9
Hollanti	33419,6	4,44	258910,5	12,9
Andorra	13,5	0,00	106,3	12,7
Belgia	35868,3	4,76	298666,8	12,0
Norja	8900,2	1,18	74214,2	12,0
Kanada	37068,6	4,92	316275,8	11,7
USA	82065,2	10,89	815284,5	10,1
Viro	578,4	0,08	6290,8	9,2
Puola	5586,6	0,74	63659,1	8,8
Liettua	669,3	0,09	8232,2	8,1
Italia	25370,5	3,37	340289,3	7,5
Iso Britannia	25287,0	3,36	345387,3	7,3
Ranska	28443,5	3,78	401074,6	7,1
Sveitsi	7162,3	0,95	115049,0	6,2
Slovakia	1622,1	0,22	27,3	5,9
Portugali	1960,5	0,26	33770,8	5,8
Unkari	3016,8	0,40	53905,5	5,6
Romania	1226,1	0,16	22944,3	5,3
Luxemburg	605,6	0,08	11622,8	5,2
Slovenia	829,0	0,11	15976,9	5,2
Itävalta	4536,0	0,60	102163,4	4,4
Irlanti	4539,0	0,60	102448,4	4,4
Tsekin tasavalta	2447,2	0,32	57245,9	4,3
Ruotsi	4606,6	0,61	118346,5	3,9
Saksa	30994,3	4,11	880715,0	3,5
Suomi	2031,1	0,27	59552,5	3,4
Malta	48,4	0,01	2458,1	2,0
Japani	7252,2	0,96	544232,6	1,3
Teollisuusmaat ml. EU:n uudet jäsenmaat	425241,8	56,45	5473307,9	7,77
Mongolia	679,0	0,09	845,4	80,3
Armenia	559,7	0,07	773,2	72,4
Kirgisia	388,5	0,05	657,5	59,1
Georgia	232,2	0,03	660,1	35,2
Moldova	259,2	0,03	955,9	27,1
Bosnia Herzegovi- na	376,4	0,05	1677,1	22,5

Serbia and Montenegro	820,6	0,11	3801,3	21,6
Makedonia	349,0	0,05	1692,7	20,6
Kazakstan	3134,5	0,42	16432,6	19,1
Albania	94,7	0,01	568,3	16,7
Ukraina	4974,2	0,66	29987,0	16,6
Kroatia	795,3	0,11	7661,1	10,4
Venäjä	18176,3	2,41	185511,1	9,8
Azerbaidzan	253,2	0,03	3518,0	7,2
Valko-Venäjä	800,9	0,11	13224,8	6,1
Ent. sos. IVY-maat ml. ent. Jugoslavia pl. Slovenia	30865,7	4,10	267966,1	11,52
Koko Maailma	753336,6	100,00	8207718,8	9,18

Lähde: Common Fund for Commodities: Basic Facts 2007

* Taulukoissa ei ole mukana kaikkia kehitysmaita. Puuttuvat maat ovat Angola, Antigua and Barbuda, Bhutan, Tsad, Komorit, Kongon dem. tasavalta, Kongo, Djibouti, Päiväntasaajan Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Kiribati, Laos, Liberia, Marshallsaaret, Mauritania, Mikronesia, Myanmar, Nauru, Niuesaari, Palau, Salomonsaaret, Somalia, Tadzikistan, Tonga, Tuvalu, Turkmenia, Uzbekistan, Vanuatu, Vietnam. Maiden perushyödykeviennistä ei ole riittävästi tietoa. Useimmat maat ovat kuitenkin väestöltään pieniä ja eräät toiset ovat lähinnä öljynviejämaita. Vietnamin viennistä yli puolet on teollisuustuotteita. Väestöltään suurimpia perushyödykkeistä riippuvia maita tässä ryhmässä ovat Kongon demokraattinen tasavalta ja Myanmar, joiden väkiluku yhteensä on hieman yli 100 miljoonaa henkeä. Voidaan siis arvioida, että kokonaisväestömaissa, joiden viennistä yli puolet on perushyödykkeitä, on **runsaat 600 miljoonaa henkeä**.

Liite 3. Esimerkki kehityspolitiikan vaikutuksesta perushyödyketuotantoon ja markkinointiin

Seuraava esimerkki on ulkoministeriön keväällä 2008 julkaisemasta raportista "Maanviljelystä markkinointiin - Sambian maaseutu uuden edessä", jonka ovat toimittaneet Outi Einola-Head ja Kaisa Karttunen. Seuraavat lainaukset osoittavat, miten perushyödyketuotantoa ja markkinointia voidaan kehittää kehityspolitiikan keinoin (Ks. sivut 23 - 25, mt.).

"Maapähkinäistä parhaat tulot

Maapähkinä on alueen (Luapula) tärkeimpiä viljelykasveja, ruokavalion arvokas proteiinin lähde ja myyntituote, josta maksetaan markkinoilla paras hinta. Pähkinöiden ostajat tulevat kuparialueelta ja Kongosta. Maapähkinöistä saadaan myös öljyä ja maapähkinävoita, mutta tuotteet on jalostettava pääkaupunki Lusakassa.

Maapähkinöiden tuotantoa voidaan kohentaa parantamalla siementuotantoa, kehittämällä isompia satoja tuottavia lajikkeita sekä ajoittamalla paremmin viljelyn eri toiminnot. Siemenistä on usein kova pula, sillä kuivan kauden aikana viljelijät saattavat joutua myymään myös siemenet.

Maapähkinöiden erilaisia viljelytapoja kokeillaan kolmella alueella, joiden viljelijät saavat aluksi siemeniä ja neuvontaa.

Hanke on antanut viljelijöille kokeiltavaksi uuden lajikkeen siemeniä, joista odotetaan nyt ensimmäistä satoa. Seitsemän hehtaarin kokoisen tilan omistaja, Kalabalan kylästä kotoisin oleva 46-vuotias Coleman Tuli, on saanut viljelymenetelmien koulutusta Suomen aiemmin tukemilta hankkeilta. Hän viljellee maapähkinöiden siemeniä, joista saa paremman hinnan. Hän sai 20 kiloa pähkinöiden siemeniä hankkeelta ja luovuttaa tuottamistaan siemenistä 40 kiloa muille viljelijöille.

Tuli laajentaisi mielellään viljelmäänsä, mutta esteenä on työvoiman ja pääoman puute. Tilalla työskentelee vain hänen perheensä ja yksi palkattu työntekijä. Kuokka on edelleen tärkein työväline, eikä viljelmiä voi laajentaa loputtomiin pelkän käsityön varassa."



PELLERVON TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS PTT

Pellervo Ekonomiska Forskningsinstitut
Eerikinkatu 28 A, 00180 Helsinki, Finland
puh. (09) 348 8844, telefax (09) 3488 8500
sähköposti: econ.res@ptt.fi, kotisivut: www.ptt.fi

Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja, publikationer, Publications

19. Perttu Pyykkönen. 2006. Factors affecting farmland prices in Finland
18. Vesa Silaskivi. 2004. Tutkimus kilpailuoikeuden ja maatalouden sääntelyn yhteensovittamisesta
17. Aki Kangasharju. 1998. Regional Economic Differences in Finland: Variations in Income Growth and Firm Formation.
16. Pertti Kukkonen. 1997. Rahapolitiikka ja Suomen kriisi

Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja, forskningsrapporter, Reports

208. The effects of a revision of the emission trading directive for the period starting in 2013 on the European nitrogen fertilizer industry. 2008.
207. The effects of a revision of the emission trading directive for the period starting in 2013 on the European pulp and paper industry. 2008.
206. Pasi Holm - Raija Volk - Satu Nivalainen. 2008. Työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustavuus. Verkkojulkaisu: www.ptt.fi. Julkaisussa: Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008
205. Terhi Latvala – Esa Aro-Heinilä – Ritva Toivonen – Erno Järvinen. 2007. Bioenergian tuotanto ja markkinat vuonna 2007 sekä kehitysnäkymät vuoteen 2015
204. Anna-Kaisa Rämö – Tapio Tilli. 2007. Metsänomistajien käsitykset metsien yhteisomistuksesta: Metsänomistajakysely
203. Anna-Kaisa Rämö – Ritva Toivonen. 2007. Metsä- ja puukauppapalveluiden laatu ja sen ulottuvuudet metsänomistajien näkökulmasta

Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita, diskussionsunderlag, Working Papers

109. Liisa Kähkönen. 2008. Kuntien prosessit ja kokemukset vanhusten palveluasumisen ja kotipalvelujen kilpailuttamisesta
106. Marjo Maidell – Perttu Pyykkönen – Ritva Toivonen. 2008. Metsäenergiapotentiaalit Suomen maakunnissa
105. Janne Huovari – Hanna Karikallio – Petri Mäki-Fränti. 2008. Alueellisten asuntomarkkinoiden kehitys vuoteen 2010
104. Mika Maliranta – Petri Rouvinen, Aineettomat investoinnit Suomen yrityksissä vuonna 2004: Kokeilu yritysaineistoilla
103. Mika Maliranta – Rita Asplund. 2007. Training and hiring strategies to improve firm performance
102. Antti Lönnqvist. 2007. Intellectual capital and productivity: Identification and measurement of the relationship at company-level
101. Esteban Fernández Vázquez - Bart Los. 2007 A Maximum entropy approach to the identification of productive technology spillovers.
100. Jukka Jalava – Pirkko Aulin-Ahmavaara – Aku Alanen . 2007. Intangible capital in the Finnish business sector, 1975-2005.