

PTT raportteja 236

PTT Reports 236

Vaihtoehtoja Suomen perushyödykkeisiin liittyvälle kehityspolitiikalle

Matleena Kniivilä

Leena Kerkelä

Kalle Laaksonen

Pellervon taloustutkimus PTT

Helsinki 2012

Pellervon taloustutkimus PTT
Eerikinkatu 28 A
00180 Helsinki
Puh. 09-348 8844
Faksi 09-3488 8500
Sähköposti ptt@ptt.fi

ISBN 978-952-224-095-8 (painettu)
ISBN 978-952-224-096-5 (PDF)
ISSN 1456-3215 (painettu)
ISSN 1796-4776 (PDF)

Helsinki 2012

Matleena Kniivilä – Leena Kerkelä – Kalle Laaksonen. 2012. VAIHTOEHTOJA SUOMEN PERUSHYÖDYKKEISIIN LIITTYVÄLLE KEHITYSPOLITIIKALLE. PTT raportteja 236. 51 s. ISBN 978-952-224-095-8 (painettu), ISBN 978-952-224-096-5 (PDF), ISSN 1456-3215 (painettu), ISSN 1796-4776 (PDF)

Tiivistelmä: Tämän raportin päätavoitteena on hahmottaa ja suositella vaihtoehtoja Suomen perushyödykepolitiikan kanaviksi, instrumenteiksi ja painopisteiksi, erityisesti Common Fund for Commodities -rahastoa (CFC) koskien. Raportissa arvioidaan yleisellä tasolla myös muiden kansainvälisten organisaatioiden roolia sekä kansainvälisen perushyödykepolitiikan vaihtoehtoja uudessa globaalissa politiikka- ja talousrakenteessa. Kansainvälistä perushyödykepolitiikkaa toteuttaa maailmassa laaja joukko kansainvälisiä järjestöjä ja työnjaon selkeyttämiseksi on tarvetta. Pitkällä aikavälillä resurssiltaan pienellä ja liian laajan mandaatin omaavalla CFC:lla ei ole toimintamahdollisuuksia itsenäisenä rahoituslaitoksena. Käytännöllisin vaihtoehto on laitoksen liittäminen osaksi UNCTADia. Ensivaiheessa on kuitenkin keskityttävä CFC:n uudistamiseen niin, että se tukee myöhempää liitosta. Mikäli CFC:n liittäminen osaksi toista järjestöä ei pitkällä aikavälillä etene, Suomen on harkittava CFC:sta irtautumista ja perushyödyketyön tukemista vastaavasti enemmän muiden organisaatioiden kautta.

Avainsanat: *Perushyödykkeet, Common Fund for Commodities, kehityspolitiikka.*

Matleena Kniivilä – Leena Kerkelä – Kalle Laaksonen. 2012. ALTERNATIVES FOR THE FINNISH PRIMARY COMMODITY DEVELOPMENT POLICY. PTT Reports 236. 51 p. ISBN 978-952-224-095-8 (printed), ISBN 978-952-224-096-5 (PDF), ISSN 1456-3215 (printed), ISSN 1796-4776 (PDF)

Abstract: The main aim of this report is to outline and recommend alternatives for the Finnish primary commodity policy, especially regarding the Common Fund for Commodities (CFC). This report also evaluates in general terms the roles of other international organizations and the alternatives for the international primary commodity policy in the new global political and economic context. A large number of international organizations are involved in implementing international primary commodity policy and there is a need for a clear distribution of work. In the long run the CFC, which has limited resources and extensive mandate, has no scope for action as an independent funding institution. The most practical option would be to merge the CFC with UNCTAD. However, in the short run the CFC should be reformed in a way that would support the latter merger. If there is no progress with merger with a bigger organization in the long run, Finland should consider withdrawing from the CFC and supporting work related to primary commodities through other organizations.

Keywords: *Primary commodities, Common Fund for Commodities, development policy.*

Esipuhe

Tämä tutkimus on toteutettu Pellervon taloustutkimuksessa Suomen ulkoasiainministeriön toimeksiannosta. Raportti tukee ministeriötä kansainväliseen perushyödykepolitiikkaan liittyvässä päätöksenteossa. Perushyödykkeet ovat tärkeitä tuotannon, työllisyyden, viennin sekä toimeentulon kannalta monille kehitysmailla. Merkitys on suuri erityisesti vähiten kehittyneissä kehitysmaissa. Perushyödykkeet kytkeytyvätkin suoraan kansainvälisen kehityspolitiikan ytimeen, köyhyyden vähentämiseen kehitysmaissa.

Raportin päätavoitteena on arvioida erityisesti Common Fund for Commodities -rahaston tulevaisuutta ja antaa suosituksia siihen liittyvään päätöksentekoon. Raportissa arvioidaan myös yleisemmin kansainvälistä perushyödykepolitiikkaa muuttuvassa maailmassa. Maailmantalouden rakenne on muuttunut viime vuosina merkittävästi. Maailman muuttuessa on syytä miettiä myös sitä, onko perushyödykepolitiikan muututtava.

Tutkimus on perustunut kirjallisuuteen ja eri organisaatioiden toimijoiden haastatteluihin niin Suomessa kuin muuallakin. Haastattelut ovat tuoneet merkittävää lisätietoa raportin kirjoittajille. Haluamme kiittää kaikkia henkilöitä, joita olemme haastatelleet. Erityisesti haluamme kiittää Kent Wilskaa Suomen ulkoasiainministeriön kauppapoliittiselta osastolta hyvästä yhteistyöstä hankkeen kuluessa. Raportin johtopäätökset ovat yksin PTT:n ja PTT vastaa raportin sisällöstä kokonaisuudessaan.

Helsingissä kesäkuussa 2012

Pasi Holm
toimitusjohtaja
Pellervon taloustutkimus PTT

Paula Horne
tutkimusjohtaja
Pellervon taloustutkimus PTT

Yhteenveto

Tämän selvityksen päätavoitteena on hahmottaa ja suositella vaihtoehtoja Suomen perushyödykepolitiikan kanaviksi, instrumenteiksi ja painopisteiksi, erityisesti Common Fund for Commodities -rahastoa (CFC) koskien. Raportissa arvioidaan CFC:n toimintaa ja vaikuttavuutta, mutta yleisellä tasolla tarkastellaan myös muiden kansainvälisten organisaatioiden ja toimijoiden roolia ja asemaa kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa. Lisäksi pohditaan kansainvälisen perushyödykepolitiikan vaihtoehtoja uudessa globaalissa politiikka- ja talusrakenteessa. Raportti on toteutettu Pellervon taloustutkimuksessa Suomen ulkoasiainministeriön toimeksiannosta.

Kansainvälisessä kehityspolitiikassa perushyödykkeet ovat jääneet jossain määrin vähemmälle huomiolle viimeisen 10–15 vuoden aikana. Niiden merkitykseen on viime vuosina jälleen havahduttu raaka-aineiden hintojen nousun ja voimistuneen hintojen heilahtelun myötä. Perushyödykkeillä ja niiden viennillä on edelleen suuri merkitys erityisesti monien vähiten kehittyneiden maiden talouksissa. Niillä on merkitystä myös kehittyneempien maiden köyhimmälle väestön osalle. Perushyödykepolitiikalla ja perushyödykeriippuvuuteen liittyvillä ratkaisuilla on siten edelleen tärkeä merkitys kehityspolitiikassa ja köyhyyden vähentämisessä.

Maailmantaloudessa on 2000-luvulla tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka näkyvät perushyödyke- ja raaka-ainemarkkinoilla. Nopea talouskasvu monissa Aasian maissa, erityisesti Kiinassa, on lisännyt raaka-aineiden kysyntää ja myös muuttanut ihmisten kulutustottumuksia. Lisääntynyt kysyntä on näkynyt monien perushyödykkeiden hinnoissa ja reaali hinnat ovat pitkän laskukauden jälkeen lähteneet nousuun 2000-luvun alkuvuosien jälkeen. On mahdollista, että laskeva hintatrendi yleisesti on kääntynyt ja tarjonnan niukuudesta on tulossa myös pitkällä aikavälillä pysyvää. Samanaikaisesti kuitenkin myös hintojen heilahtelu, volatilitteetti, on ehkä pysyvästi vahvistunut ja hintojen kehitys on aiempaa enemmän sidoksissa rahoitusmarkkinoiden muutoksiin.

Maailmankaupan ja globaalien hallinnan kannalta on merkittävää myös se, että yhä suurempi osuus kaupasta käydään kehittyvien ja kehitysmaiden

kesken, ns. etelä-etelä -kauppana. Uusilla vahvan talouskasvun mailla tulisikin olla nykyistä suurempi vastuu ja rooli myös kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa.

Kansainvälistä perushyödykepolitiikkaa toteuttaa maailmassa laaja joukko kansainvälisiä järjestöjä, muun muassa UNCTAD, UNIDO, FAO, ITC, Maailmanpankki, hyödykejärjestöt sekä CFC. Kaikilla näillä on omat erityispiirteensä ja roolinsa, mutta käytännössä niiden toiminnassa on paljon yhtymäkohtia ja myös päällekkäisyyksiä. Edellä mainituista organisaatioista CFC on ollut ainoa pelkästään perushyödykkeisiin keskittynyt organisaatio. Sen mandaatti on hyvin laaja, vaikka se on kooltaan ja rahoitukseltaan hyvin pieni instituutio.

CFC:n rahoitus kehityshankkeisiin (ns. second account) loppuu vuoden 2013 loppuun mennessä ja päätös rahoituksen ja koko instituution tulevaisuudesta on tehtävä pian. Lyhyellä aikavälillä poliittisesti realistisin vaihtoehto on CFC:n uudistaminen. Pitkällä aikavälillä CFC:lla ei kuitenkaan ole toimintamahdollisuuksia itsenäisenä rahoituslaitoksena, vaan CFC:n reformin on tuettava sen myöhempää liittämistä osaksi suurempaa järjestöä. Liitoksen tapahduttua CFC:lla on oltava selkeä rooli osana uutta isäntäorganisaatiota.

Lyhyellä aikavälillä tehtävässä reformissa järjestön tehtäväkenttää on reippaasti rajattava. Yksi keino on keskittyä ainoastaan sellaisiin hankkeisiin, joiden tulokset ovat helposti mitattavissa. CFC:n hankkeiden rahoituspäätösten tekoa on huomattavasti nopeutettava ja näin tehtävä se houkuttelevammaksi yhteistyö- ja rahoittajatahoksi. Riippuvuutta hyödykejärjestöistä on vähennettävä. Projektiehdotuksia tulisi voida hankkia myös muilta kuin hyödykejärjestöiltä. Henkilöstön järkevään jakaantumiseen eri osaamis- ja palkkatasoille ja hallinnon yleiseen tehostamiseen on kiinnitettävä huomiota. Pitkällä aikavälillä CFC:n mahdollisuudet saada vapaaehtoista rahoitusta (osana isompaa organisaatiota) pohjautuvat siihen, että sillä on selvästi rajattu ja uskottava tehtäväkenttä globaalissa perushyödykepolitiikassa ja tähän alueeseen liittyvää todellista, kilpailukykyistä ja tehokasta osaamista.

Pitkällä aikavälillä järkevin vaihtoehto on CFC:n liittäminen osaksi UNCTADia. UNCTADin etuja ovat sen laaja-alaisuus, analyysityölle annettu suuri painoarvo ja järjestön ilmeinen arvostus kehitysmaissa. Järjestöllä on pelkästään perushyödykkeisiin keskittyvä yksikkö, joka on suoraan UNCTADin pääsihteerin alainen. UNCTAD on erityisesti politiikkafoorumi sekä analyysijä ja tilastoja tuottava järjestö. Sillä on myös teknistä yhteistyötä maiden kanssa, mutta ei juurikaan kentällä olevaa henkilöstöä. UNCTADin

heikkoutena onkin kenttätason kokemuksen ja käytännön toiminnan puute hankkeiden toteuttamisessa.

CFC:n liittäminen UNCTADiin toisi UNCTADiin siltä puuttuvaa osaamista kenttätöiden rahoittamisesta. UNCTADin analyysityö puolestaan hyödyttäisi CFC:n työtä. Tällä hetkellä CFC:n linkki analyttiseen työhön on satunnainen ja projektiehdotukset tulevat hyödykejärjestöiltä.

Suomen olisi omassa toiminnassaan pyrittävä vaikuttamaan CFC:n reformiin niin, että reformi tukee CFC:n myöhempää liittämistä UNCTADiin. Mikäli CFC:n liittäminen osaksi toista järjestöä ei pitkällä aikavälillä etene, Suomen on harkittava CFC:sta irtautumista ja perushyödyketyön tukemista vastaavasti enemmän muiden organisaatioiden kautta.

UNCTADin perushyödyketyötä ja CFC-liitoksen onnistumista arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota UNCTADin analyysityön innovatiivisuuteen ja laatuun sekä sen linkittymiseen käytännön kenttätöihin, muun muassa riskienhallintamekanismien kehittämiseen ja käyttöönottoon. Jotta UNCTADin analyysityö hyödyttäisi systemaattisesti perushyödykkeisiin liittyvää kehitystyötä, rakenteelliset ja nykyistä pysyvämmät yhteydet tutkimusmaailmaan ovat oleellisia. Luonnollinen yhteistyökumppani olisi esimerkiksi UNU-WIDER. Myös mm. riskienhallintaan liittyvän tutkimuksen rahoittaminen Suomen omissa tutkimuslaitoksissa voisi tulla kyseeseen.

Pitkällä aikavälillä Suomelle luontaista olisi perushyödykkeisiin liittyvän analyysin, koulutuksen ja neuvonnan tukeminen. Varautuminen hintavaihteluihin ja myös elintarvikemarkkinoiden epävarmuuteen edellyttää riskienhallintamenetelmien kehittämistä ja käyttöönottoa laajemminkin. Suomessa tämä edellyttää valmistautumista meneillään olevaan kehitykseen analyysien, tutkimusten ja kehityspoliittisten aloitteiden keinoin.

Summary

The main aim of this report is to outline and recommend alternatives for the Finnish primary commodity policy, especially regarding the Common Fund for Commodities (CFC). The report evaluates the activities and impact of the CFC. It also evaluates in general terms the roles of other international organizations and the alternatives for the international primary commodity policy in the new global political and economic context. The study has been carried out by Pellervo Economic Research (PTT) by the assignment of the Ministry for Foreign Affairs of Finland. The views and conclusions represented in this report are the sole responsibility of the authors and PTT.

Primary commodities and their exports have traditionally had a great significance for many developing countries. In the international development policy, primary commodities have been somewhat ignored during the last 10-15 years. In the past few years their significance has been again realized as a consequence of rising prices of raw materials and increased price volatility. Primary commodities are still of great importance, especially for the least developed countries, but they are also important for the poorest part of the population in more developed countries. Primary commodity policy is still crucial in the development policy and poverty alleviation.

There have been many changes in the world economy in the 21st century. This has significantly impacted also on primary commodity and raw material markets. Strong economic growth in many Asian countries, especially in China, has increased demand for raw materials and also changed people's consumer habits. The increased demand has had a profound effect on the prices of many primary commodities and since the beginning of the 21st century the real prices have risen after a long downturn. It is possible that the price trend has turned and that even in the long term, scarcity in supply is going to be permanent. At the same time, however, also price volatility has possibly strengthened for good and the development of prices is bound up with the changes in the financial market more than before. An important change is also the increase of south-south trade. As a consequence, emerging

countries with strong economic growth should have greater responsibility and role in the international primary commodity policy than they currently have.

A large number of international organizations are involved in implementing international primary commodity policy. These include e.g., UNCTAD, UNIDO, FAO, ITC, The World Bank, International Commodity Bodies and CFC. All of these have their special characteristics and role, but in practice there is much common and even some overlaps in their work. Of the above-mentioned organizations, the CFC has been the only organization specialising in primary commodities. The mandate of the CFC is very wide-ranging even though it is a very small institution in respect to its size and funding.

The funding available for the CFC's development projects (the second account) will run out by the end of 2013 and the decision for the future of the whole institution must be made soon. In the short term, politically the most realistic alternative is reforming the CFC. In the long term, however, the CFC does not have the scope for action as an independent fund. Thus, the reform has to support a latter merger with a bigger organization. Once the merger is finalised, there has to be clear and well-defined role for the CFC in the new host organization.

In the short term reform the CFC's focus and field of work has to be significantly restricted. An alternative is to focus only on projects with easily measurable outcomes. The financial decision-making of the CFC has to be made faster than it currently is, which would make the CFC more attractive as a partner and funder of projects. Dependency on International Commodity Bodies has to be reduced. It should be possible to get project proposals also from other organisations than ICBs. A special attention should be given to reasonable division of personnel to different skill and wage levels as well as to general effectiveness of the management and administration. On a fundamental level, the possibilities of the CFC to receive voluntary contributions (as a part of a larger organization) require it to have a clearly defined and credible role in the global primary commodity policy. It will also need to possess competitive and efficient skills and knowledge in that area.

In the long term, the most reasonable option would be the merging of the CFC with UNCTAD. The advantages of UNCTAD are its widespread branch, the great weight given to analytical work, and the respect the institution broadly has in developing countries. The institution has a special unit concentrating purely on primary commodities which works under the direction of the Secretary-General of UNCTAD. UNCTAD is especially a policy

forum and a supplier of analysis and statistics. It also engages in technical cooperation with countries, but basically has no personnel in the field. A disadvantage of UNCTAD is thus a certain lack of field work experience.

Merging the CFC with UNCTAD would alleviate the latter institution's lack of experience in financing field work. The analyses carried out in UNCTAD would in turn advance the work of the CFC. At the moment the CFC's link to research is only occasional and it receives project proposals from ICBS.

In its own actions, Finland should strive to direct the reform of the CFC in a way that would facilitate a merger with UNCTAD in the long term. If there is no progress with the merger with a bigger organization in the long run, Finland should consider withdrawing from the CFC and supporting work related to primary commodities through other organizations.

In appraising the primary commodities related work of UNCTAD, and later the success of the merger with the CFC, it is important to pay special attention to the innovativeness and quality of UNCTAD's analyses and its connection to field work, especially in the development and utilization of risk management mechanisms. For UNCTAD's analytical work to be systematically beneficial to development related to primary commodities, it needs to establish firmer relations to the research community. For instance, a natural partner for cooperation would be UNU-WIDER. Also, financing of the Finnish research community e.g., in the research of risk management is worth considering.

In the long run, it would be natural for Finland to support analytical work, education and guidance related to primary commodities. Preparation for price volatility and uncertainty in the food market requires the development and application of risk management methods on a broader scale. In Finland, this requires participation in current development by the means of analysis, research, and development policy initiatives.

Sisällys

Tiivistelmä - Abstract

Esipuhe	1
Yhteenveto	i
Summary	iv
1. TAUSTAA	1
2. PERUSHYÖDYKEPOLITIIKKAA TEKEVÄT KANSAINVÄLISET ORGANISAATIOT.....	4
2.1 Common Fund for Commodities (CFC).....	4
2.2 YK:n kauppaja- ja kehityskonferenssi (UNCTAD).....	7
2.3 YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO).....	10
2.4 YK:n teollisen kehityksen järjestö (UNIDO)	12
2.5 Maailmanpankki	12
2.6 Euroopan unioni (EU)	13
2.7 International Trade Centre (ITC).....	14
2.8 G20.....	15
2.9 Muut perushyödykepolitiikkaan vaikuttavat instituutiot ja organisaatiot	16
2.10 Yhteenvetoa	16
3. MAAILMANTALouden JA TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSEN VAIKUTUS KANSAINVÄLISEN PERUSHYÖDYKEPOLITIIKAN SOVELTAMISESSA.....	19
4. ULKOPUOLISET ARVIOINNIT CFC:STA	30
4.1 Arviointien yleisiä huomioita.....	30
4.2 Arvioinnissa ja sen perusteella esitettyjä tulevaisuuden vaihtoehtoja CFC:lle	32
4.3 CFC:n vertailu muihin kansainvälisiin organisaatioihin.....	35
4.4 UNIDO:n ja UNCTADin omat arviot yhteensopivuudesta CFC:n kanssa	37
5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	40
LÄHTEET	48

1. TAUSTAA

Perushyödykkeillä (primary commodities) tarkoitetaan alkutuotannon, lähinnä maatalouden ja kaivannaistoiminnan, sekä niiden alkuvaiheen jalostuksen tuottamia tuotteita (esim. Laaksonen 2008). Ne ovat tärkeitä tuotannon, työllisyyden, viennin sekä toimeentulon kannalta hyvin monille kehitysmailla, etenkin ns. vähiten kehittyneille kehitysmailla (Least Developed Countries, LDCs). Perushyödykepolitiikan kohteena olevat alkutuotannon tuotteet määritelläänkin sillä perusteella, että niillä on merkitystä erityisesti kehitysmaiden taloudelle. Kansainvälisen perushyödykepolitiikan kohteena olevia hyödykkeitä on luokiteltu toista sataa. Valtaosa tuotetaan maataloudessa, mutta hyödykkeisiin kuuluu myös metalleja, mineraaleja, trooppinen puu ja luonnon tuotteita. Perinteisiä perushyödykkeitä ovat kahvi, kaakao, tee, puuvilla, sokeeri, kumi ja värimetallit kuten tina ja kupari.

Maapallon köyhimmästä väestöstä 70 prosenttia asuu maaseudulla ja erityisesti tämä väestönosa on suoraan tai epäsuorasti riippuvainen perushyödykemarkkinoiden kehityksestä (Common Fund for Commodities 2011). Merkitys on suuri erityisesti vähiten kehittyneissä kehitysmaissa, joiden tavara- viennistä 70 prosenttia on perushyödykkeiden vientiä (Common Fund for Commodities 2011). Perushyödykkeillä on merkitystä myös kehittyneemmissä talouksissa erityisesti köyhimmälle väestönosalle, joka saa elantonsa perushyödykkeiden tuotannosta. Tuottajat eivät kuitenkaan ole ainoa ryhmä, jolle perushyödykkeiden hintakehityksellä on ratkaiseva merkitys. Maataloustuotteiden hinnoilla on merkitystä maailman köyhimmälle väestönosalle, jonka rahankäytöstä valtaosa menee ruoanhankintaan. Perushyödykkeet kytkeytyvätkin suoraan kansainvälisen kehityspolitiikan ytimeen, köyhyyden vähentämiseen kehitysmaissa.

Kansainvälistä perushyödykepolitiikkaa on harjoitettu jo useita vuosikymmeniä. Toisen maailmansodan jälkeen kehitysmailla tärkeiden perushyödykkeiden markkinoita ryhdyttiin säätelemään kokonaisvaltaisilla ohjelmilla. Keskeinen toimija on 1960-luvulta lähtien ollut YK:n kauppaja kehityskonferenssi, UNCTAD. Myöhemmin syntyi mm. Perushyödykerahasto, Common Fund for Commodities (CFC). Järjestö syntyi YK-järjestelmän puitteissa ja aloitti toimintansa vuonna 1989.

Kansainvälisen perushyödykepolitiikan tavoitteena on ollut maailmanmarkkinahintojen sääteily hintavaihtelujen vakauttamiseksi ja se, että tuotteiden reaalihinnan kehitys olisi kohtuullinen niiden viennistä riippuvaisille kehitysmailla. Lukuisten kehitysmaiden, erityisesti köyhien kehitysmaiden, kansantalouden ongelma on tuotannon ja viennin riippuvuus yhdestä tai muutamasta perushyödykkeestä. Keskeinen perushyödykepolitiikan tavoite onkin ollut tuotannon monipuolistaminen tai jalostusasteen nostaminen.

Kansainvälistä perushyödykepolitiikkaa on harjoitettu useiden kansainvälisten instituutioiden ja organisaatioiden toimesta. Keskeinen toimija UNCTADin ohella on YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAO. Maailmanpankki on rahoittanut lukuisia perushyödykkeiden tuotantoa ja markkinoita kehittäviä hankkeita. Perushyödykkeillä on rooli myös WTO:n toiminnassa ja perushyödykepolitiikka kuuluu nyt myös G20-maaryhmän ohjelmaan. Euroopan unioni on ollut vuosien mittaan aktiivinen. CFC on kuitenkin ainoa kansainvälinen elin, joka on erikoistunut perushyödykemarkkinoiden kehittämishankkeiden rahoittamiseen.

Kansainvälisen perushyödykepolitiikan tulokset eivät ole olleet niin hyviä kuin on toivottu. Yhteistyö ja esimerkiksi hyödykekohtaiset sopimukset ovat olleet kuitenkin tärkeitä muun muassa informaation tuottamisessa ja välittämisessä. Harjoitettu politiikka on jälleen tulossa vedenjakajalle, koska esimerkiksi CFC:n rahoituksen jatko joudutaan päättämään vuosien 2012–2013 aikana. Kysymys kuuluu, onko CFC paras perushyödykepolitiikan toteuttamisen kanava ja mitkä ovat vaihtoehdot?

Maailma on ratkaisevasti muuttunut CFC:n olemassaolon aikana. Muutoksen keskeinen tekijä on Kiinan ja muun Aasian talouskasvu, joka on jo siirtänyt tai on vähintäänkin siirtämässä talouden painopistettä vanhoista teollistuneista maista Aasiaan. Taloudellinen kasvu on vahvistunut myös monissa Latinalaisen Amerikan maissa. Samaan aikaan ja tämän seurauksena myös kaupan rakenne on muuttumassa, kun kehitysmaiden välinen kauppa on kasvanut 2000-luvulla voimakkaasti. Kolmas keskeinen tekijä on raaka-aineiden, myös monien perushyödykkeiden, muuttunut hintakehitys. Monien raaka-aineiden hinnat ovat voimakkaasti nousseet vuosien 2005–2011 aikana ja raaka-aineisiin liittyvien investointien strateginen merkitys on kasvanut. Hintojen nousulla on merkittäviä vaikutuksia paitsi perushyödykkeiden tuottajamaille, myös koko maailmantalouden toiminnalle.

Tämä selvitys on toteutettu Pellervon taloustutkimuksessa Suomen ulkoasiainministeriön rahoituksella. Selvityksen tavoitteena on:

- arvioida yleisellä tasolla kansainvälisten organisaatioiden ja toimijoiden roolia ja asemaa kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa
- arvioida yleisellä tasolla kansainvälisen perushyödykepolitiikan vaihtoehtoja globalisaation muuttamalla markkinoilla ja uudessa globaalissa politiikka- ja talousrakenteessa
- arvioida Common Fund for Commodities -rahaston toimintaa ja vaikutavuutta
- arvioida vaihtoehtoisia perushyödykerahoituksen kohteita CFC:n lisärahoitukselle Suomen kannalta – mikä olisi kehityspoliittinen vaikuttavuus; mikä olisi poliittinen vaikutus kehitysmaasuhteissa?
- hahmottaa ja suositella vaihtoehtoja Suomen perushyödykepolitiikan kanaviksi, instrumenteiksi ja painopisteiksi.

2. PERUSHYÖDYKEPOLITIIKKAA TEKEVÄT KANSAINVÄLISET ORGANISAATIOT

2.1 Common Fund for Commodities (CFC)

Common Fund for Commodities (CFC) on hallitusten välinen kehitysrahoituslaitos, joka on syntynyt YK-järjestelmän suojeluksessa. Laitoksen sihteeristö on Amsterdamissa, Hollannissa. Sihteeristössä työskentelee 25–30 henkilöä. CFC perustettiin alun perin rahoittamaan perushyödykkeiden puskurivarastoja. Rahasto sai myös laaja-alaisen mandaatin tukea perushyödykkeisiin liittyvää kehitystyötä, tuotannon monipuolistamista, vientiä ja tuotannon arvoketjua (esim. Triple Line Consulting 2010a). Hyödykekohtaisilla puskurivarastoilla pyrittiin vakaannuttamaan hyödykkeiden usein hyvin vaihtelevaa hintakehitystä. Hintojen ollessa korkeat varastoista myytäisiin ja hintojen ollessa matalana sinne ostettaisiin hyödykettä. Näitä hyödykekohtaisia puskurivarastoja oli tarkoitus rahoittaa yhteisestä rahastosta. CFC:hen liittyvän sopimuksen ratifioiminen kesti kuitenkin useita vuosia ja kun järjestö lopulta aloitti toimintansa vuonna 1989, katsottiin alkuperäisen toiminta-ajatuksen olevan jo vanhentunut ja CFC:sta tuli käytännössä perushyödykeprojekteja rahoittava kehitysrahoituslaitos (Laaksonen 2008).

CFC:hen kuului vuonna 2011 105 jäsenmaata. Lisäksi sillä on kymmenen institutionaalista jäsentä, muun muassa Euroopan unioni. Kansainväliset perushyödykejärjestöt ovat olennainen osa CFC:n toimintaa. CFC:n luokituksessa perushyödykkeiksi luetaan yli sata hyödykettä, joista useimmat ovat mukana CFC:n toiminnassa joko FAO:n hyödykekomiteoiden tai kansainvälisten hyödykejärjestöjen kautta. Merkittäviä CFC:n toiminnassa mukana olevia hyödykejärjestöjä ovat muun muassa kansainväliset kaakao-, kahvi-, puuvilla-, sokeri- ja trooppisen puun järjestöt sekä eri värimetalleiden järjestöt. CFC:n projektitoiminta tapahtuu yhteistyössä hyödykejärjestöjen kanssa, sillä rahoitusta CFC:lta voi hakea ainoastaan hyödykejärjestöjen tai FAO:n hyödykekomiteoiden kautta.

CFC:n yleinen tehtävä on ”vähentää köyhyyttä sekä vahvistamalla tuottajien mahdollisuuksia saada tulonsa perushyödykkeistä että vähentämällä perushyödyketuottajien taloudellista haavoittuvuutta” (”To contribute to poverty alleviation by strengthening the income-generating capacity of commodity producers and mitigating vulnerability to their economic well-being”) (Common Fund for Commodities 2011). Kehityspolitiikassa usein käytetyn maakohtaisen lähestymistavan sijasta CFC käyttää hyödykekohtaista lähestymistapaa. CFC painottaa kuitenkin erityisesti vähiten kehittyneiden maiden asemaa rahoituksensa kohteena.

CFC:n toiminnalle on määritetty viisi pilaria (esim. Triple Line Consulting 2010a):

- perushyödykkeiden hintavaihteluiden vaikutusten lieventäminen ja markkinoiden kehittäminen
- arvoketjun kehittäminen
- tuotannon monipuolistaminen ja arvonnäisyys
- tuottavuuden turvaaminen, ruokaturva
- perushyödykkeiden edistäminen ja kumppanuuksien rakentaminen

Jo edellä mainituista viidestä pilarista voi päätellä, että CFC:n toimintakenttä on laaja. Kun katsotaan järjestön viisivuotiskauden (2008-2012) tavoitteita, toimintakentän laajuus korostuu entisestään. Viisivuotissuunnitelmassa järjestön tavoitteiksi asetettiin seuraavat (Common Fund for Commodities 2007):

- perushyödykkeiden ja niiden jalosteiden markkinoille pääsyn ja tarjonnan luotettavuuden parantaminen
- hintoihin ja tarjontaan liittyvien riskienhallintamenetelmien markkinoille tuominen
- perushyödykkeiden jatkojalostuksen lisääminen kehitysmaissa
- hyödykkeiden kilpailukykyisyyden parantaminen ja hyödyketuotannon kustannustehokkuuden turvaaminen
- markkinaketjun parantaminen (ml. rahoituspalvelut, varastointi, jakelu, kuljetus)
- markkinarakenteiden parantaminen (vientituotteet)
- onnistuneiksi havaittujen tekniikoiden levittäminen laajempaan käyttöön
- vientikelpoisten perushyödykkeiden skaalan ja arvoketjun laajentaminen
- yhteiskunnallisen kestävyuden edistäminen kansallisten ja monikansallisten yritysten perushyödykkeisiin liittyvässä toiminnassa

- perushyödykkeiden merkityksen ja hyödyketuottajille tärkeiden asioiden esiintuominen

CFC rahoittamien kehityshankkeiden kokonaiskustannukset vuosien 1991–2011 aikana (mukana vain alkuvuosi 2011) olivat noin 600 miljoonaa USA:n dollaria (Common Fund for Commodities 2011). Rahoitettavien hankkeiden tuesta vain osa tulee CFC:lta, muiden rahoittajien rahoitusosuus oli vuoteen 2011 mennessä noin 49 prosenttia. Valtaosa tuesta on suoraa avustusta, mutta CFC myöntää myös lainoja. Pelkästään CFC:lta tulevan tuen kokonaismäärä on ollut reilun 20 vuoden aikana yhteensä 268 miljoonaa dollaria lahjoituksina ja 34 miljoonaa dollaria lainoina (Common Fund for Commodities 2011).

Koko maailman mittakaavassa CFC:n rahoitusosuus on pieni. Esimerkiksi Maailmanpankin maatalouteen liittyvän toiminnan rahoitus oli pelkästään vuonna 2008 4,1 miljardia dollaria. Tämän jälkeen pankin vuosittainen rahoitus on nostettu 6-8 miljardiin dollariin (World Bank 2011a). CFC:n kautta tuleva keskimääräinen vuotuinen rahoitus on siis selvästi alle prosentin Maailmanpankin pelkästään maatalouteen kohdistuvasta vuotuisesta rahoituksesta.

CFC:n kautta tuleva rahoitus on tapahtunut pääasiassa ns. kakkosikkunan (Second Account) kautta. Kakkosikkunan varat on alun perin saatu vapaaehtoislahjoituksina eri maista. CFC rahoittaa joitakin kehittämistoimia myös ns. ykkösikkunan (First Account) korkotuloilla (Laaksonen 2008). Ykkösikkuna perustettiin aikanaan rahoittamaan juuri puskurivarastoja. Tätä toimintaa ei kuitenkaan ole ollut. Myös Suomi on osallistunut ykkösikkunan rahoitukseen jäsenosuutensa mukaisesti.

CFC:n rahoittamat projektit voidaan jakaa neljään melko laajaan kategoriaan: tuotantoketjun alkuosan tuottavuuden lisääminen (pre-harvest productivity improvement, incl. research); jalostus, markkinointi ja laadun parantaminen (post-harvest processing, marketing and quality improvement); markkinoiden laajentaminen (market expansion); ja hintariskin hallinta (price-risk management) (Common Fund for Commodities 2011). Kolmeen ensimmäiseen kategoriaan kuhunkin kuuluu 24–43 prosenttia projekteista, mutta hintariskin hallintaan liittyviä projekteja on ollut vain kaksi prosenttia kaikista projekteista.

Koska CFC:n tuet ja lainat ovat pieniä, hankkeet ovat pilottiluonteisia ja niillä pyritään saamaan käytäntöön esimerkiksi uudenlaisia toimintatapoja ja menetelmiä. Tavoitteena on, että muut toimijat lähtisivät laajentamaan tai monistamaan hyväksi havaittuja menetelmiä ja ratkaisuja. CFC pyrkii vähen-

tämään toimillaan köyhyyttä ja projekteja on rahoitettu huomattavassa osassa vähiten kehittyneitä maita. Yli 40 prosenttia hankkeista on toteutettu Afrikassa, mutta hankkeita toteutetaan myös Etelä-Amerikassa ja Karibian meren maissa sekä Aasiassa (Common Fund for Commodities 2011). Näin ollen CFC:lla on varsin laaja toimintakenttä: hyödykkeitä on yli sata, tavoitteet ovat laajat ja maantieteellisesti mukana on koko kehittyvä maailma.

CFC:n kakkosikkunan varoihin perustuva rahoitus loppuu vuonna 2013 ja järjestön tulevaisuus on näin ollen auki. Järjestön vahvuuksien, heikkouksien ja erilaisten tulevaisuuden vaihtoehtojen valottamista varten CFC:n toiminnasta on tehty ulkopuolinen arviointi vuoden 2010 aikana (Triple Line Consulting 2010a). Arvioinnin sekä saman konsulttiyhtiön tuottaman viisivuotiskauden 2008–2012 väliraportin keskeisimpiä havaintoja esitellään tämän raportin luvussa 4.

2.2 YK:n kauppaja kehityskonferenssi (UNCTAD)

Kehitysmaiden kauppaa ja kehitystä käsittelevä konferenssi kokoontui vuonna 1964 YK:n toimesta. Se keskeinen teema oli köyhien maiden viennille tärkeiden perushyödykkeiden heilahteleva ja reaalisesti laskeva hintakehitys. Konferenssin tuloksena syntyi kansainvälinen järjestö, YK:n kauppaja kehityskonferenssi UNCTAD. Se kokoontuu vastaaviin kokouksiin joka neljäs vuosi ja keskeisenä teemana on säilynyt erityisesti kehitysmaiden tuottamien raaka-aineiden ja perushyödykkeiden epätydyttävä tilanne ja sen muuttaminen. Järjestöä voidaan pitää yhtenä globaalien perushyödykepolitiikan päätoimijoista. UNCTADin toiminnan kolme peruspilaria ovat toimiminen foorumina hallitusten välisille neuvotteluille ja keskusteluille, tutkimuksen ja politiikka-analyyysien tekeminen sekä tilastotiedon kerääminen ja julkaiseminen, sekä teknisen avun tarjoaminen kehitysmailla.

Aivan viime vuosikymmeninä painopiste UNCTADin toiminnassa on ollut muualla kuin perushyödykkeissä, mutta muutaman viime vuoden aikana perushyödykkeiden merkitys järjestön työssä on jälleen noussut. Erityisesti UNCTAD XII konferenssi vuonna 2008 nosti perushyödykekysymysten painoarvoa ja konferenssin loppuasiakirjassa (ns. Accra Accord) vahvistettiin UNCTADin keskeinen rooli kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa. Konferenssin päätösten seurauksena perushyödykekysymyksiin erikoistunut

Commodity Branch siirrettiin suoraan UNCTADin pääsihteerin alaisuuteen omaksi yksikökseen (Special Unit on Commodities, SUC).

SUC:n tehtävänä on muun muassa edistää kehitysmaiden perushyödykkeisiin liittyvien strategioiden ja politiikan luomista ja tehdä perushyödykkeisiin liittyvää tutkimusta ja analyysijä¹. UNCTADissa annetaan myös perushyödykkeisiin liittyvää teknistä apua. SUC:n saaman mandaatin toteuttamiseksi Accran kokouksen seurauksena perustettiin myös ”the Multi-year Expert Meeting (MEM) on Commodities and Development”. Asiantuntijakokouksen perustaminen on merkittävää siinä mielessä, että pitkästä ajasta UNCTADissa on hallitusten välinen elin, joka keskittyy pelkästään perushyödykeasioihin. Kokous keskittyy vuosittain tiettyihin aihepiireihin, mutta sen toimenkuvaan on määritetty kuuluvan myös esimerkiksi markkinoiden seuraaminen ja toimiminen foorumina, jossa välitetään tietoa onnistuneista maakohtaisista kokemuksista. Kokouksen tehtäviin on määritetty myös UNCTADin perushyödykekysymyksiin liittyvän toiminnan seuraaminen ja evaluointi. UNCTADin voimistunut perushyödykenäkökulma näkyy myös vuonna 2010 aloitetussa Global Commodities Forumissa, jota järjestö järjestää yhteistyössä muun muassa CFC:n kanssa. Global Commodities Forum on korkean tason keskustelufoorumi.

UNCTADin perushyödyketyöstä on tehty ulkopuolinen evaluointi vuonna 2009 (UNCTAD 2009). Arviointi koskee pääosin Commodity Branchiä eli aikaa ennen kuin perushyödykkeet siirrettiin suoraan UNCTADin pääsihteerin alaisuuteen vuonna 2008. Arvion yleishuomio on, että Commodity Branch ei ole saavuttanut sille asetettuja korkeita tavoitteita aidosta yrittämisestä ja monenlaisesta toiminnasta huolimatta. Tuloksia pidetään kuitenkin kelvollisina muutamilla toiminta-alueilla: hintariskien hoitamiseen liittyvä työ, analyysit ja markkinainformaatioon liittyvät tuotteet ja kapasiteetin kehittämiseen liittyvät kurssit. Onnistuneena esimerkkinä mainitaan mm. hyödykepörssi Intiassa. UNCTADin etuna pidetään muun muassa sen YK-aseman myötä tulevaa neutraaliutta ja luotettavuutta keskustelufoorumina. Tämän aseman hyödyntämistä haittaa evaluoinnin mukaan erityisosaamisen puute. Uuden, vahvistetun mandaatin saavuttamiseksi evaluointiraportin tekijät pitivät tarpeellisena erityisesti keskittymistä enemmän tutkimukseen ja analyysiin, teknisen avun uudelleen määrittelyä, kumppanuuksien vahvistamista ja henkilöstön uudelleen järjestelyä ja motivointia. Henkilöstöön liittyvät ongelmat mainitaan raportissa useampaan kertaan. Myös branchin työn tuottavuuteen liittyviä kysymyksiä nostetaan esiin.

¹ <http://www.unctad.info/Special-Unit-on-Commodities>.

Evaluoinnissa arvioidaan, että UNCTAD on tuottanut monenlaista hyödyllistä taustatietoa muun muassa päätöksentekijöille. Raportissa mainitaan kuitenkin, että UNCTAD on saanut kritiikkiä siitä, että sen tuottamista analyyseistä puuttuu innovatiivinen ja eteenpäin katsova ote. Evaluoinnin mukaan perushyödykkeisiin liittyvän teknisen avun pitäisi perustua tutkimuksessa ja analyysissä keksittyihin uusiin innovatiivisiin lähestymistapoihin eikä ulkopuolisten asiantuntijoiden toteuttamiin perinteisiin projekteihin. Monia UNCTADissa tehtyjä analyysejä pidettiin hyvinkin kiinnostavina, mutta selvä linkki käytännön toimintaan oli puutteellinen. Evaluoinnissa mainitaan myös, että UNCTADin julkaisut, tutkimustulokset ja myös tapahtumat ja projektit saavuttavat heikosti jäsenmaita. Evaluointi suosittaa myös muun muassa tarkempaa lähestymistapaa UNCTADin perushyödyketyön saavutusten mittaamiseen ja yksikön työohjelman rakentamista nykyistä selkeämmin tiettyjen päätavoitteiden ja näihin liittyvien toimenpiteiden ympärille. Tutkimuksen ja analyysin hyödynnettävyyden kannalta oleellisena nähdään muun muassa nykyistä parempien kumppanuuksien rakentaminen, mm. erikoisosaamista omaavien instituutioiden kanssa. Myös tiedon välittäminen eri maissa onnistuneista toimintatavoista katsotaan tärkeäksi. Kumppanuuksissa yleisesti katsotaan olleen selviä, ilmeisesti henkilöiden välisiä, ongelmia, jotka ovat johtaneet muun muassa joidenkin tärkeiden hankkeiden tai aloitteiden keskeytymiseen. Henkilöstön motivaatiota ovat heikentäneet myös Commodity Branchin sisäiset ongelmat.

UNCTADin perushyödyketyön analysointi on toteutettu vuonna 2009 ja on epäselvää missä määrin evaluoinnin tulokset on jo huomioitu UNCTADin toiminnassa. SUC:n julkaisutoimintaa on selvästi kehitetty viimeisten parin vuoden aikana. SUC on vuonna 2011 julkaissut jo kaksi lyhyttä ”Commodities at a glance” -tilastojulkaisua (esimerkiksi ”Special issue on cotton in Africa”), jotka antavat hyvän kuvan tarkasteluun valitun perushyödykkeen tuotannosta ja markkinoista. SUC:lla on myös kaksi uutta julkaisusarjaa, joiden ensimmäiset numerot ilmestyvät alkuvuonna 2012, ”UNCTAD Commodities and Development Report” (1/2012, UCDR) ja ”Commodity Policy Review” (2/2012, CPR). UCDR:ssa tavoitteena on esittää laajemmalle yleisölle perushyödykkeiden kauppaan ja markkinoihin liittyviä tärkeimpiä teemoja energiaa, kaivannaistoimintaa, mineraaleja ja metalleja sekä elintarvikkeita ja maataloutta koskien. CPR on laaja-alainen arviointi yksittäisen maan perushyödykesektorista ja siihen kohdistuvasta politiikasta. Arviointi tehdään yhteistyössä kohdemaan kanssa. Kumpikin edellä mainituista julkaisuista ilmestyy joka toinen vuosi. Lisäksi tavoitteena on julkaista perushyödykkeistä riippuvaisten kehi-

tyksmaiden (CDDC) tilastokuvaus tärkeimmistä taloudellisista indikaattoreista ja perushyödykkeistä. Tällainen tehdään kustakin maasta erikseen.

EU:n rahoituksella on kehitetty ja ylläpidetään markkinaseurantaan palvelevia informaatiojärjestelmiä (INFOSHARE, INFOCOMM), jotka palvelevat erityisesti AKT-maiden perushyödykemarkkinoita. Markkinainstrumentit antavat ajantasaista informaatiota perushyödykkeiden markkinoista, erityisesti hinnoista, sekä tuottajille että kyseessä oleville maille. Järjestelmän ylläpitämiseen osallistuu UNCTADin lisäksi Maailmanpankki, FAO, CFC ja ITC.

UNCTAD julkaisee kuukausittaista tilastoa perushyödykkeiden kansainvälisistä hinnoista ”Monthly Commodity Price Bulletin” -julkaisussa. Myös monet UNCTADin pääjulkaisut liittyvät ainakin välillisesti perushyödykkeiden varsin laajaan ongelmakenttään (Trade and Development Report, World Investment Report, Economic Development in Africa).

2.3 YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO)

YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAO (Food and Agricultural Organization) on YK-järjestelmän vanhimpia elimiä. Se perustettiin jo vuonna 1945. Ruokaturvan ylläpitäminen ja kehittäminen maailmassa ja sen varmistaminen, että ihmisillä on riittävästi korkeatasoista ravintoa aktiivisen ja terveen elämän ylläpitämiseen, kuuluvat FAO:n perustehtäviin. FAO:n mandaattiin kuuluu huolehtiminen ravitsemuksen tasosta, maatalouden tuottavuuden kohottaminen, aikaisempaa paremman elämän takaaminen maaseudun ihmisille sekä maailmantalouden kasvun tukeminen.²

FAO:n erityinen vahvuus liittyy informaatioon maailman maataloustuotannosta, markkinoista, kaupasta, satonäkymistä ja teknologian kehityksestä. FAO tekee tai teettää tutkimusta ja analyysejä alaansa kuuluvista kehitystekijöistä ja niihin vaikuttamisesta. Järjestö on siten ehkä merkittävin tietämys- ja osaamiskeskittymä ruokaturvan ja maatalouden kehityksen sektoreilla.

Perushyödykkeistä valtaosa on maatalous- tai luonnontuotteita. Näin ollen FAO:n toiminta on pitkään liittynyt myös perushyödykkeiden problematiikkaan. Keskeinen elin FAO:ssa on ollut Perushyödykeongelmien komitea, Committee on Commodities Problems (CCP). Komitea on jo vuosikymmeniä seurannut eri hyödykemarkkinoiden kehitystä.

² www.fao.org

Perushyödykeongelmien komitean alaisena toimii hallitustenvälisiä työryhmiä (Intergovernmental Groups, IGGs) useille hyödykkeille ja hyödyke-ryhmille. Tällaisia ovat riisin, öljynsiementen, viljan, sitrushedelmien, juutin ja kenafin, banaanin, kovakuitujen, teen, lihan ja maitotuotteiden, nahan ja vuotien sekä trooppisten hedelmien työryhmät.

Vuoden 2010 kokouksessa CCP:n työn prioriteeteiksi määriteltiin kauppa ja hyödykemarkkinat, markkinoiden volatilitteetti ja ruokaturvan ongelmat, pienviljelijöiden asema tuotantoketjussa sekä elintarvikkeisiin ja kauppaan kuuluvat muut suuret kysymykset mukaan lukien ilmaston lämpeneminen.

Vuonna 2007 tehdyn evaluoinnin jälkeen on FAO:n piirissä keskusteltu paljon myös perushyödykeseurannan ja vaikuttamisen uudelleen organisoinnista. FAO:n hallitustenväliset työryhmät, IGG:t, ovat toimineet myös kansainvälisten perushyödykejärjestöjen roolissa niissä tuotteissa, joilla ei ole omaa itsenäistä järjestöä. Työryhmät ovat toimineet myös kymmenissä CFC:n hankkeissa ohjaavassa roolissa. FAO:n lisäarvo CFC:n hankkeiden kehittämisessä ei ole kuitenkaan ollut suuri.

FAO:ssa onkin meneillään perushyödykkeiden seurantaan ja analyysiin sekä politiikkalinjauksiin keskittyvien toimielinten organisoinnin ja tavoitteiden uudelleenarviointi. On jopa ehdotettu, että hallitusten väliset työryhmät voisivat kokoontua Genevessä, jotta yhteistyö UNCTADin ja esim. ITC:n kanssa olisi välittömämpää. Yksi ehdotus on kokonaisen hyödykeviikon (Commodity Week) organisointi.

On kiinnostavaa, että FAO:n evaluointiraportissa työtä johtanut Ron Duncan korosti sitä, että huomio tulisi myös FAO:n perushyödykepolitiikassa kohdistaa koko ”integroituun perushyödykkeiden markkinointijärjestelmään”. Vastaavanlaista otetta ovat muutkin toimijat korostaneet aina yksittäisistä hyödykejärjestöistä UNCTADIin ja Common Fundiin saakka. Ilmeisesti tähän ei ole päästy. Toinen vaihtoehto olisi tarkempi työnjako eri toimijoiden kesken. Tätä myös korostettiin FAO:n evaluoinnissa. Yhteistyön tulisi ulottua myös perushyödykemarkkinoiden yrityksiin, jotka kuitenkin viime kädessä ovat tärkein toimija koko tuotanto- ja jalostusketjussa.

FAO toimii hallitusten välisenä yhteistyöelimenä eikä sillä ole kovin vahvaa kokemusta yhteistyöstä yritysten kanssa. Lisäksi FAO:n kontaktit eri maihin suuntautuvat etupäässä maa- ja metsätaloudesta vastaaviin ministeriöihin sekä ulkoasiainhallintoon. Evaluointi korosti tarvetta ottaa yhteyttä myös kauppa ja elinkeinoelämää käsitteleviin tahoihin. FAO:n tutkimuksellinen panos voisi keskittyä ennen muuta elintarvikeapuun, kauppaan, kehittyviin

(emerging) kehitysmaihin sekä riskeihin, standardeihin ja sertifiointeihin (Burger 2011).

2.4 YK:n teollisen kehityksen järjestö (UNIDO)

UNIDO on YK:n teollisen kehityksen järjestö, jonka yleisenä tavoitteena on köyhyyden vähentäminen kestävästä teollisen kehityksen kautta³. Järjestö pyrkii myös parantamaan kehitysmaiden ja siirtymätalouksien mahdollisuuksia osallistua kansainväliseen kauppaan muun muassa kilpailukykyyn, kauppapolitiikkaan, tuotannon nykyaikaistamiseen ja kaupan erilaisiin standardeihin liittyvän neuvonnan ja teknisen avun kautta. Järjestön avustaa maita myös teollisuuden energian käyttöön liittyvissä ympäristökysymyksissä. UNIDO toimii sekä globaalina foorumina, jonka kautta välitetään teolliseen kehittymiseen liittyvää osaamista, että teknisen avun järjestönä. Järjestöllä on yli 50 toimistoa eri puolilla maailmaa.

Suorimmin perushyödykkeisiin liittyvää toimintaa on järjestön Agribusiness development branchissa, joka työllistää noin 30 henkilöä järjestön päämajassa Wienissä ja lisäksi parisataa henkilöä erilaisissa projektitehtävissä kentällä. Agribusiness development branch tarjoaa teknistä apua maatalouteen liittyville toimialoille ja teollisuudelle, edistää maatalouteen liittyvän teollisuuden kehitystä ja siihen liittyviä investointeja sekä kehittää kumppanuuksia rahoituslaitosten kanssa. Myös koulutusaineistoa tuotetaan.

UNIDO toteuttaa muun muassa 3ADI -hanketta (The Accelerated Agribusiness and Agro-industries Development Initiative), jonka tavoitteena on kehittää Afrikan ja vähiten kehittyneiden kehitysmaiden maatalouteen liittyvää liiketoimintaa ja lisätä sen tuottamaa arvoa. Hanke toteutetaan yhdessä FAO:n ja IFAD:n kanssa.

2.5 Maailmanpankki

Maatalous, alkutuotannon tuotteet ja siten perushyödykkeet olivat keskeisellä sijalla Maailmanpankin kehityspolitiikassa 1970- ja 1980-luvuilla. Maailmanpankki julkaisi kattavia selvityksiä eri hyödykkeiden markkinoista sekä niiden

³ www.unido.org

kehitysnäkymistä. Hintaseuranta ja hintaennusteet olivat hyvin esillä. Maailmanpankki oli johtavia instituutioita perushyödykkeiden tilastojen keräämisessä sekä sektorin analysoimisessa.

Maailmanpankki rahoitti myös lukuisia projekteja, joiden tähtäimessä oli perushyödykkeiden tuotannon ja markkinoiden kehittäminen. Esimerkiksi 1980-luvulla rahoitettiin 28 puuvillahanketta ja vastaavasti 16 kaakaoprojektia sekä kymmenen kahvihanketta. Jo seuraavalla vuosikymmenellä perushyödykehankkeiden lukumäärä kuitenkin supistui merkittävästi (Burger 2011).

Maailmanpankin ohjelmassa on kuitenkin myös viime vuosina ollut projekteja, joilla pyritään kehittämään perushyödykkeisiin perustuvaa taloutta kehitysmaissa. Näistä ovat esimerkkeinä mm. kahvia koskevat hankkeet ja kirjoitukset koskien Papua Uutta Guineaa sekä Kamerunia sekä teen tuotannon edistäminen Burundissa (Baffes 2009, Giovannucci & Hunt 2009a, Giovannucci & Hunt 2009b). Maailmanpankissa on myös tehty arvioita puuvillan tuotannosta ja markkinoista. Näistä viimeisin on vuodelta 2011 (Baffes 2011). Kovin paljon hyödykekohtaisia hankkeita tai hyödykkeiden kehittämissä politiikkaa koskevia selvityksiä ei enää viime vuosilta ole.

Uutta ajattelua perushyödykemarkkinoilla edustaa Maailmanpankin toimista kehitetyt instrumentit, joilla pyritään vastaamaan mm. hyödykkeiden hintavaihteluista koituviin ongelmiin. Tärkeä osa työtä tehdään Maailmanpankin johdolla toimivassa ”Task Force on Commodity Risk Management” -elimessä. Se on yhteistyöelin UNCTADin sekä FAO:n ja IFAD:n kanssa. Tavoitteena on modernien riskinhallintamenetelmien kehittäminen sekä alkutuottajien että alan yritysten käyttöön.

Perushyödykemarkkinoiden seuranta ja analyysi ovat edelleen keskeisesti Maailmanpankin ohjelmassa. Pankki julkaisee vuosittain laajan katsauksen ”Prospect for the Global Economy”. Siinä yhteydessä käsitellään 16 hyödykkeen markkinoita ja tehdään ennusteita hintakehityksestä.

2.6 Euroopan unioni (EU)

Euroopan unioni on keskeinen toimija ja aloitteentekijä myös kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa. Vuonna 1975 voimaan tullut Lomé'n sopimus oli tärkeä vaihe EU:n perushyödykepolitiikassa AKT-maiden kanssa. Lomé'n sopimuksen taloudellisesti merkittävin osa liittyi EDF:ään, Euroopan kehitysrahastoon. Lomé'n sopimuksen mukaan EDF rahoitti mm. STABEXia ja

SYSMINä. Vuonna 2008 tuli voimaan kymmenes EDF (2008–2013), joka on suuruudeltaan noin 22,7 miljardia euroa.

2000-luvulla EU on panostanut erityisesti AKT-maiden perushyödykesektorin tukemiseen. Tärkeä osa tukea on ns. AAACP-ohjelma ("All ACP Agricultural Commodities Programme"), jota toteuttavat FAO, UNCTAD, Maailmanpankki, ITC ja CFC. Ohjelman puitteissa on meneillään useita hankkeita, joista voidaan mainita esimerkiksi "The African Commodity Exchange Forum".

2.7 International Trade Centre (ITC)

ITC on WTO:n ja UNCTADin tytäryrjestö, joka toimii kehitysmaiden yritys-sektorin ja vientipotentiaalin kehittämiseksi ja se keskittyy erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten strategiseen ja operationaaliseen toimintaan (Laaksonen 2008). Kun esimerkiksi UNCTAD ja WTO keskittyvät erityisesti hallitusten väliseen toimintaan, ITC:n toiminnassa pääpaino on yritysten toimintaedellytysten parantamisessa. ITC toimii yksityissektorin, kauppaa tukevien instituutioiden ja poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Sekä UNCTAD että WTO osallistuvat ITC:n ohjaukseen ja ne tekevät tekniseen apuun liittyvää yhteistyötä ITC:n kanssa.

ITC:n rahoituksesta hiukan yli puolet menee maihin, jotka ovat vähiten kehittyneitä kehitysmaita, Saharan eteläpuolisen Afrikan maita tai kehitysmaita, jotka ovat joko pieniä saarivaltioita (SIDS) tai vailla meriyhteyttä (landlocked developing countries). ITC:n toiminnassa perushyödykänäkölmaa ei ole millään lailla korostettu, vaan näkökulma on yleisesti kehitysmaiden ja siirtymätalouksien pienten ja keskisuurten yritysten kilpailukyvyyn parantamisessa, kauppaa tukevien instituutioiden voimavarojen lisäämisessä ja yksityisen sektorin integroitumista globaaliin talouteen edistävän politiikan tukemisessa. Koska monissa kehitysmaissa perushyödykkeet ovat kuitenkin tärkeitä vientituotteita, linkittyy ITC:n toiminta selkeästi perushyödykemyksiin. Lahjoitusvaroilla on tärkeä merkitys ITC:n toteuttamassa teknisessä avussa. Myös Suomi tukee ITC:n toimintaa.

2.8 G20

Suurten teollisuusmaiden ryhmä, jota kutsutaan G7-ryhmäksi, on kokoontunut säännöllisesti jo vuosikymmenien ajan keskustelemaan kansainvälisen talouden kysymyksistä ja ongelmista hakeakseen yhteisiä ratkaisuja ja koordinoitua harjoitettua politiikkaa. Globalisaation edetessä ja yhä useampien talouksien vaikuttaessa kehitykseen koottiin vuonna 1999 suurten teollisuusmaiden ja kehitysmaiden ryhmä G20, jonka ensimmäisiin kokouksiin osallistuivat valtiovarainministerit ja keskuspankkien pääjohtajat.

G20 on ennen kaikkea keskustelufoorumi. Tarkoituksena on keskustella erityisesti kansainvälisten rahoitus- ja finanssimarkkinoiden ongelmista ja riskeistä. Kokouksiin osallistuu 19 maan ja Euroopan unionin edustajat. Kokouksissa on mukana myös edustus IMF:stä ja Maailmanpankista. Yhdysvaltojen, Kanadan, Saksan, Ranskan, Englannin, Japanin, Australian sekä kehittyvien maiden kuten Kiinan, Intian, Brasilian, Venäjän, Indonesian, Meksikon, Argentiinan, Turkin ja Etelä-Korean, Saudi-Arabian sekä Etelä-Afrikan kansantuote on yhteensä lähes 90 prosenttia koko maailman BKT:sta. G20 kokoontuu nykyisin maiden presidenttien tai pääministerien johtamin valtuuskunnin kaksi kertaa vuodessa.

Jäsenmaat vuorottelevat G20:n puheenjohtajanaan. Vuonna 2011 puheenjohtajamaa oli Ranska. Keväällä 2011 Ranskan presidentti Nicolas Sarkozy nosti raaka-aineiden ja maataloustuotteiden hintakehityksen maailmantaloudellisesti keskeiseen asemaan. Hän nosti keskeiseksi teemaksi raaka-aine- ja perushyödykemarkkinoiden hintojen heilahtelun ja näiden markkinoiden vakauttamisen. G20 perusti keväällä asiaa miettimään Hirosi Nakasin johtaman työryhmän, jonka tuli selvittää erityisesti finanssimarkkinoiden vaikutusta raaka-ainemarkkinoiden hintaheilahteluihin.

G20:n Cannesin kokous marraskuussa 2011 otti julkilausumassaan (G20 2011) kantaa raaka-aine- ja perushyödykemarkkinoiden säätelyyn ja kehitykseen, vaikka asia jäikin eurokriisin jalkoihin. Julkilausuma yhtyy kuitenkin IOSCO:n (International Organization of Securities Commission) ehdotuksiin perushyödykemarkkinoiden säätelystä, erityisesti sijoitusmarkkinoita ja johdannaisia koskien. Säätelyllä ja seurannalla pitäisi pystyä ennalta ehkäisemään markkinahäiriöt mm. lisäämällä läpinäkyvyyttä ja parantamalla informaatiota.

Julkilausuma korostaa myös maataloustuotannon kehittämisen tärkeyttä maatalousministerien kesällä 2011 laatiman esityksen mukaisesti (Action Plan on Food Volatility and Agriculture). Erityisesti kannettiin huolta riittävistä

investoinneista maatalouteen ja tuottavuuden kohottamisesta. Myös ruokaturva ja sopivien riskinhallintamenetelmien kehittäminen olivat vahvasti esillä.

2.9 Muut perushyödykepolitiikkaan vaikuttavat instituutiot ja organisaatiot

Edellä mainittujen organisaatioiden lisäksi perushyödykepolitiikkaan liittyvää toimintaa tehdään mm. WTO:ssa ja IFAD:ssa (International Fund for Agricultural Development). Vuonna 2005 WTO:ssa luotu Aid for Trade -politiikka kattaa monia perushyödykepolitiikkaan liittyviä alueita. IFAD sen sijaan on keskittynyt lähinnä maaseudun kehitykseen ja maaseudun pienyrityksiin liittyvien hankkeiden rahoittamiseen. Instituutio vaikuttaa siten välillisesti perushyödyketuotannon edellytyksiin.

Perushyödykesektorin keskeisiin instituutioihin on kuulunut jo vuosikymmeniä eri hyödykkeiden kansainväliset järjestöt (International Commodity Bodies). Tällaisia organisaatioita ovat esimerkiksi Kansainvälinen kahvijärjestö (ICO), Kansainvälinen sokerijärjestö (ISO) ja Kansainvälinen trooppisen puun järjestö (ITTO). Kukin järjestö toimii oman hyödykkeensä edunvalvojana sekä kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa että hyödykekohtaisessa kehitystoiminnassa. Hyödykejärjestöillä on erityisasema CFC:n toiminnassa, sillä kaikki CFC:n projektiehdotukset tulevat hyödykejärjestöjen kautta.

2.10 Yhteenvetoa

Kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa on mukana useita organisaatioita. Organisaatioiden tehtävät voidaan jakaa neljään luokkaan: toimiminen keskustelufoorumina, tilastoaineistojen tuottaminen ja markkinaseuranta, analyysi ja tutkimus sekä kehittämishankkeiden toteutus tai niiden rahoitus. Monet organisaatioista toteuttavat useampia näistä tehtävistä ja jossain määrin kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa on organisaatioiden toiminnassa päällekkäisyyksiä.

Taulukkoon 1 on koottu tärkeimmät perushyödykepolitiikkaa tekevät organisaatiot ja siinä esitetään luonnosmaisesti kunkin organisaation oman toiminnan painopisteet, mutta myös organisaation merkitys koko perushyödykepolitiikkakentässä. Globaalilla tasolla keskustelufoorumimerkitystä on erityisesti UNCTADilla ja FAO:lla. Tilastoaineistojen tuottajana ja markkinoiden seurannassa erityistä merkitystä on UNCTADilla, FAO:lla ja Maailmanpankillä. Perushyödykkeisiin liittyvässä analyyttisessä työssä UNCTADin merkitys on suurin. Kehittämishankkeiden rahoittajana Maailmanpankki on omassa luokassaan. CFC:n tehtävissä korostuu sen rooli kehittämishankkeiden rahoittajana. Globaalilla tasolla se on kuitenkin hyvin pieni rahoittaja esimerkiksi Maailmanpankkiin verrattuna.

Taulukko 1. *Perushyödykepolitiikkaa harjoittavien organisaatioiden toiminnan painopisteet.**

	CFC	UNCTAD	UNIDO	FAO	Maailmanpankki	ITC	Hyödykejärjestöt
Keskustelufoorumi/yleiset politiikkalinjaukset	x	xxx		xxx	xx		x
Tilastoaineistot ja markkinoiden seuranta		xxx	x	xxx	xxx		xx
Analyysi, tutkimus		xxx		xx	xx		x
Kehittämishankkeet, hankkeiden rahoitus	xx	x	x	x	xxx	xx	x

* rasti kuvaa kunkin organisaation keskittymistä eri politiikkalohkoille. Rastien lukumäärä kuvaa toiminnan painoarvoa kussakin organisaatiossa. Organisaatioiden keskinäistä vertailua tehdään taulukossa vain suuntaa-antavasti.

3. MAAILMANTALouden JA TOIMINTAYMPÄRIS- TÖN MUUTOKSEN VAIKUTUS KANSAINVÄLI- SEN PERUSHYÖDYKEPOLITIIKAN SOVELTAMISESSA

Maailmantalouden muuttuva voimatasapaino

Globalisaation eteneminen viimeisten kahden vuosikymmenen aikana on näkynyt erityisesti kehitysmaissa ja niiden integroitumisessa maailmantalouteen. Tuotanto ja kansainvälinen kauppa ovat kasvaneet kehittyvissä talouksissa (emerging economies) ja kehitysmaissa. Maat ovat tulleet yhä tiiviimmin osaksi kansainvälisiä rahoitusmarkkinoita. Tämä on lisännyt kehitysmaiden mahdollisuuksia hyötyä integroitumisesta maailmantalouteen niin suorien sijoitusten kuin raaka-aineiden ja perushyödykkeidenkin hintojen nousun kautta.

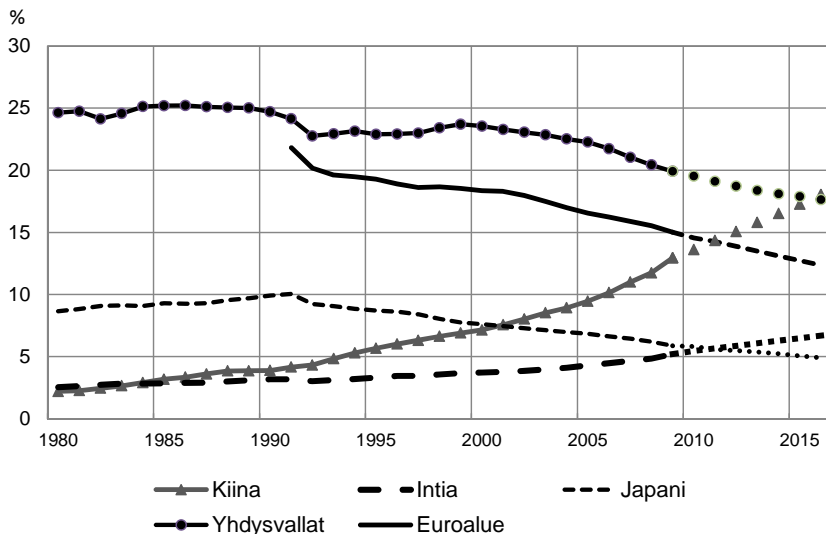
Lisääntynyt integraatio on tuonut maiden välille myös uudenlaisia riippuvuuksia. Perushyödykemarkkinat, joiden merkitys kehitysmailla on erityisen suuri, ovat kytkeytyneet yhä tiiviimmin rahoitusmarkkinoiden toimintaan. Tämä lisää perushyödykemarkkinoiden herkkyyttä suhdanteiden vaihtelulle, mikä on viimeksi näkynyt erityisesti finanssikriisin aikaan vuosina 2008–2009. Rahoitusmarkkinoiden taantuma heijastui myös hyödykemarkkinoiden hintakehitykseen.

Nämä ilmiöt vaikuttavat siihen, miten perushyödykepolitiikka voidaan tulevaisuudessa harjoittaa. Aasian maiden talouskasvu näkyy tuotannossa ja kansainvälisen kaupan rakenteissa, mutta myös talouden voimasuhteissa. Perushyödykkeiden hinnoissa tapahtunut kehitys selittyy osittain kasvun kautta syntyneillä kysyntätekijöillä, mutta pohdimme tässä luvussa myös muita uusia hyödykemarkkinoiden hintakehitykseen vaikuttavia tekijöitä.

Kehittyvien maiden talouskasvu muuttaa tuotannon ja kaupan rakenteita

Maailmantalous on viimeisten vuosikymmenien aikana kasvanut erityisesti Aasiassa. Maailmantalouden kasvun moottoriksi ja keskeiseksi vaikuttajaksi nähdään nyt ns. BRICS-maaryhmä (Brasilia, Venäjä, Intia, Kiina ja Etelä-Afrikka). Vielä 1970- ja 1980-luvuilla ns. Etelä-Aasian tiikerit (Hongkong, Singapore, Etelä-Korea ja Taiwan) kasvattivat merkittävästi BKT-osuuttaan globaalista tuotannon määrästä. Pitkään jatkunut talouskasvu BRICS-maissa on nostanut esiin erityisesti Kiinan ja Intian kasvaneen merkityksen. Kiina on jo ohittanut taloudelliselta kooltaan Japanin ja Saksan ja on maailman toiseksi suurin talous Yhdysvaltojen jälkeen. IMF:n ennakkointien mukaan se saavuttaa Yhdysvaltojen talouden koon jo kuluvan vuosikymmenen aikana (kuvio 1).

IMF:n ennakkoinnin mukaan Intiasta on tulossa maailman kolmanneksi suurin talous Kiinan ja Yhdysvaltojen jälkeen⁴. Sekä Kiina että Intia ovat muuttuneet avoimiksi talouksiksi, jotka suuren väestömäärän ansiosta voivat nojata kehityksessään valtavaan työvoiman tarjontaan ja lisätä tuotantoa niin teollisuudessa kuin palveluissa.



Kuvio 1. Ostovoimakorjattu bruttokansantuote osuutena koko maailman BKT:sta vuosina 1980-2016, vuodet 2012-2016 IMF:n ennuste. Lähde: IMF 2011a.

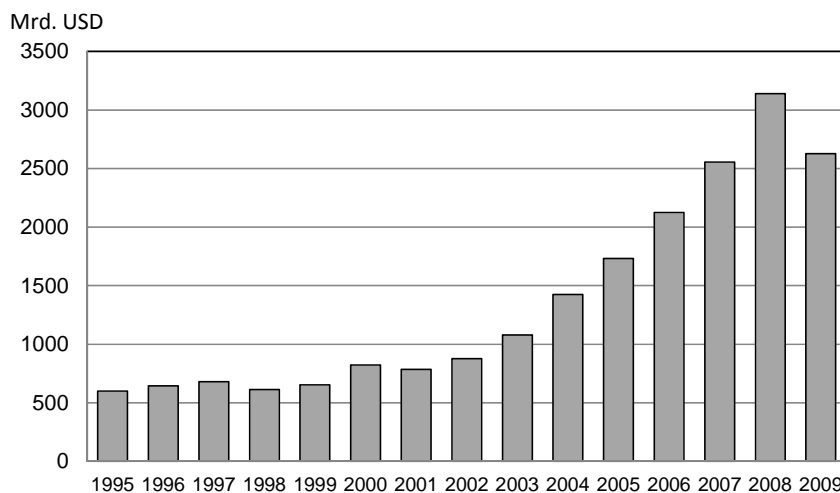
⁴ Saksa on Euroalueen suurin talous ja IMF:n ennakkoinnin mukaan viidenneksi suurin Japanin jälkeen vuonna 2016.

Taulukko 2. *Maailman tavara- ja palveluviennin osuudet maittain ja alueittain vuosina 1995 ja 2010. Lähde: IMF 2011a.*

	1995	2010
Itä-Aasia ja Tyynenmeren alue	6,2	13,8
Kiina	2,3	9,4
Eurooppa- ja Keski-Aasia	3,0	5,3
Venäjä	1,4	2,4
Latinalainen Amerikka ja Karibia	4,3	5,3
Brasilia	0,8	1,2
Lähi-itä ja Pohjois-Afrikka	1,2	2,2
Etelä-Aasia	0,9	2,2
Intia	0,6	1,9
Saharan etelänpuoleinen Afrikka	1,4	2,0
Matala- ja keskitulotason maat yhteensä	15,8	28,6
Korkean tulotason maat	84,2	71,4
Euroalue	32,7	26,0
Japani	7,7	4,7
Yhdysvallat	12,4	9,8

Kiinan ja Intian kuten myös muiden kehittyvien talouksien nousu on johtanut niiden kasvavaan osuuteen maailmankaupasta (taulukko 2). Vuodesta 1995 lähtien, noin 15 vuoden aikana, Kiinan osuus maailman viennistä on nelinkertaistunut. Matalan- ja keskitulotason maiden osuus maailmankaupasta on noussut 16 prosentista 29 prosenttiin. Myös Intian osuus on yli kolminkertaistunut.

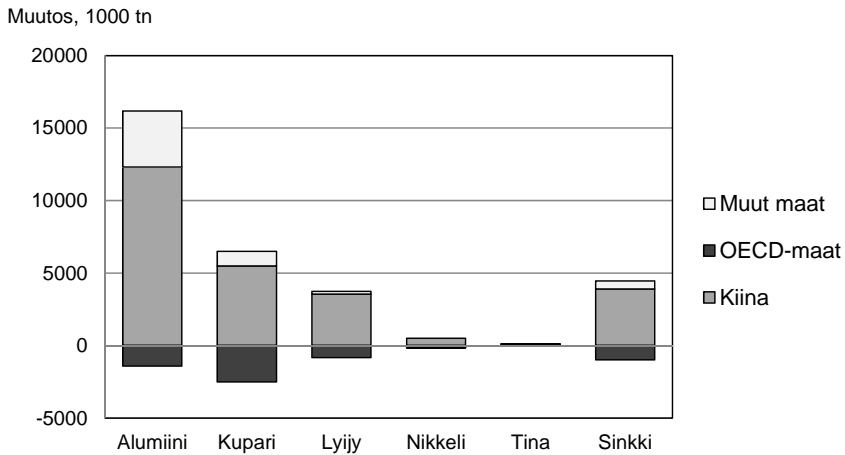
Maailmankaupan ja globaalin hallinnan kannalta on merkittävää myös se, että yhä suurempi osuus kaupasta käydään kehittyvien (emerging) ja kehitysmaiden kesken, ns. etelä-etelä -kauppana ja kauppa ei enää suuntaudu pääosin vain kehitysmaista kehittyneisiin maihin (etelä-pohjoinen). Etelä-etelä -kaupan määrän on arvioitu viimeisen 15 vuoden aikana kasvaneen keskimäärin 12,5 prosenttia vuodessa, kun kauppa kehittyneiden maiden välillä on kasvanut noin seitsemän prosenttia vuodessa ja etelä-pohjoinen -kauppa n. 9,8 prosenttia vuodessa (UN-OHRLLS 2011). UNCTADin tilastojen mukaan etelä-etelä -kauppa on kasvanut 2000-luvulla 3-4 -kertaiseksi. Vuonna 2008 kauppa oli yli 3000 miljardia dollaria vuodessa (kuvio 2).



Kuvio 2. Etelä-etelä -tavarakaupan vienti. Lähde: UN-OHRLLS 2011, UNCTAD Stat.

Aasian markkinat, erityisesti Kiina ja Intia, dominoivat myös etelä-etelä-kauppaa. Kolme neljäsosaa etelä-etelä -kaupasta käydään Aasian sisällä ja Aasian ulkomaankaupan kasvu on vähemmän korreloitunut OECD-maiden talouskasvun kanssa kuin Latinalaisen Amerikan tai eteläisen Afrikan talouskasvu, jotka ovat enemmän riippuvaisia kehittyneiden OECD-maiden taloudesta (UN-OHRLLS 2011). Aasian markkinoiden sisäinen kehitys näkyy myös alueellisissa kauppasopimuksissa. WTO:n mukaan lähes puolet viimeisen kymmenen vuoden aikana solmituista alueellisista kauppasopimuksista on solmittu Aasian maiden välillä (WTO 2011).

Aasian ja erityisesti Kiinan talouskasvu on vaikuttanut merkittävästi myös yksittäisten hyödykkeiden kysyntään. Intia, jonka talous on enemmän suuntautunut palvelutuotantoon, ei tavoittele kuitenkaan maailmalta raaka-aineita samassa määrin kuin Kiina. Kuviossa 3 esitetään metallien kysynnän kasvun globaali jakautuminen Kiinan, OECD-maiden ja ryhmän ”muut maat” kesken. OECD-maissa kysyntä on jopa vähentynyt. Kiinan osuus esimerkiksi alumiinissa on yli kolme neljännestä kulutuksen kasvusta. Kiinan osuudet ovat vielä suuremmat kuparissa, lyijyssä, nikkelissä ja sinkissä.



Kuvio 3. Muutos globaalissa metallien kysynnässä maittain vuosina 2000-2010. Lähde: World Bank 2011b.

Kiinasta on tullut viime vuosina öljyn ja polttoaineiden lisäksi myös merkittävä maataloustuotteiden tuoja. Esimerkiksi viime vuosina toteutunut puuvillan tuotannon kasvu on viety pääasiassa Kiinaan (Nissanke 2010). Kiina on myös maailmanmarkkinoiden suurin soijan ostaja.

Investoinnit ovat tärkeä osa taloudellista kasvua ja globalisaation myötä suorat sijoitukset nähdään kansainvälistymisen keskeiseksi tekijäksi. Kiina on myös tässä suhteessa hyvä esimerkki. Suorien sijoitusten virta Kiinasta muihin kehitysmaihin, erityisesti Afrikkaan, on kasvanut, mikä antaa toiveita kehityksen edellytysten parantamisesta myös köyhissä kehitysmaissa. Kiinan ulkomaille suuntautuneet suorat sijoitukset ovat 1990-luvulta alkaen kasvaneet 0,8 miljardista dollarista aina 48 miljardiin vuonna 2009 (UN-OHRLLS 2011). Myös Intian sijoitusten määrä ulkomailla oli jo 14,8 miljardia dollaria vuonna 2009.

Suorat sijoitukset tähtäävät usein raaka-aineiden ja perushyödykkeiden hankintaan. Afrikan kehitysmaihin suuntautuneet sijoitukset ovat kohdistuneet kaivostoimintaan, energiahyödykkeisiin, maatalouteen, infrastruktuuriin, telekommunikaatioon ja turismiin. Kiinan sijoituksilla rakennetaan infrastruktuuria, hankitaan metalleja, mineraaleja ja turvataan maataloushyödykkeiden vientiä Kiinaan.

Kiinan ja Intian kasvava rooli näkyy raaka-aineiden kysynnässä, mutta toisaalta on herännyt myös kysymyksiä maiden poliittisesta vaikutuksesta. Kiinan tekemillä investoinneilla kehitysmaihin on usein kääntöpuolensa koh-

demaan kannalta. Niiden pelätään kasvattavan tuloeroja, pahentavan kehitysloukkuja ja siirtävän voittoja maan ulkopuolelle kansallisten hallitusten ulottumattomiin. Keskeisiä kysymyksiä ovat vaikutukset ihmisoikeuksiin, korrup-tioon ja ympäristöasioiden huomioonottamiseen. Parhaimmillaan investoinnit kuitenkin lisäävät työllisyyttä ja levittävät positiivisia ulkoisvaikutuksia muuhun talouteen (UN-OHRLLS 2011).

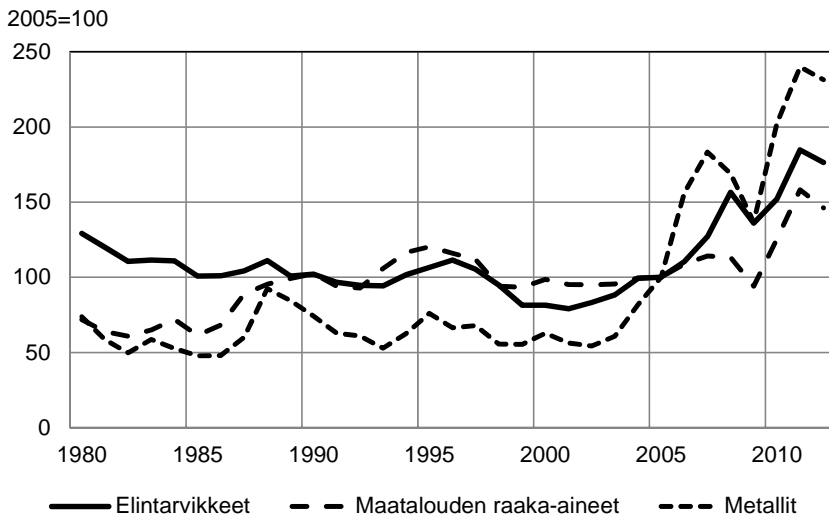
Kiina on noussut tärkeäksi toimijaksi etelä-etelä -akselilla, joten sille voidaan asettaa odotuksia myös kehityksen edistämisestä köyhimpien kehitysmaiden hyväksi, ei pelkästään omaksi edukseen. Kiinan omien lähteiden mukaan maa käyttikin kehitysapuun vuonna 2008 yli 1,8 miljardia dollaria. Tähän sisältyi niin avustuksia kuin korottomia lainojakin, jotka suuntautuivat lähinnä Aasiaan, esimerkiksi Pohjois-Koreaan, mutta myös yli 50 Afrikan maahan (UN-OHRLLS 2011). Myös Intia, Brasilia ja Etelä-Afrikka raportoivat sitoutumisesta kehitysmaiden tukemiseen lainojen ja kehitysohjelmien muodossa.

Kiinan ja muiden nopean talouskasvun kehittyvien maiden vaikutus raaka-aine- ja perushyödykemarkkinoihin on monitahoinen. Kansainvälisen perushyödykepolitiikan – jolla siis tuetaan köyhien, perushyödykkeiden tuotannosta ja markkinoista riippuvien maiden kehitystä – kannalta olisi syytä olettaa, että uudet kysyntämaat kantaisivat vastuunsa myös tämän politiikan tuloksista ja tarpeellisesta rahoituksesta.

Perushyödykemarkkinoiden hintakehityksessä uusi vaihe

Aina 2000-luvulle asti raaka-aineiden ja ei-jalostettujen hyödykkeiden hinnoissa oli nähtävissä alenemista suhteessa teollisuustuotteiden vientihintoihin. Vuoden 2005 jälkeen reaalihintojen kehityksessä tapahtui käänne (kuvio 4). Erityisesti vuosina 2007–2011 hinnat nousivat voimakkaasti kautta linjan. Samaan ajanjaksoon sattuu myös voimakas hintojen heilahdus alaspäin ja paluu uudelleen korkealle tasolle. Vielä ei ole selvää, koskeeko nousu kaikkia hyödykkeitä samalla tavalla.

Metallien hintojen nousu on nähtävissä erityisen selkeästi, mutta myös elintarvikkeiden hinnoissa voidaan nähdä muutos aikaisemmasta trendistä. Niissä elintarvikkeissa ja raaka-aineissa, joissa tarjonta sopeutuu nopeasti tuotantoa lisäämällä, kuten useissa maataloustuotteissa, paluu aikaisemmalle trendille voi tapahtua nopeastikin. Useat arviot lähtevät kuitenkin siitä, että erityisesti metalleissa kysynnän lisääntynyt kasvu olisi nostanut niiden hintoja



Kuvio 4. Raaka-aineiden ja perushyödykkeiden reaalin hintakehitys vuosina 1980–2012, vuosi 2012 ennuste. Lähde: IMF 2011a.

pysyvästi korkeammalle uralle. Myös maataloustuotteiden tarjontaa rajoittavat tulevaisuudessa monet niukkuutta lisäävät tekijät.

2000-luvun alusta lähtien käynnistynyttä hintojen nousevaa kehitystä on selitetty erityisesti Aasian ja Kiinan kysynnän kasvulla. Vuonna 2008–2009 tapahtunut hintojen tilapäinen romahdus sen sijaan on ollut seurausta Yhdysvaltojen asuntomarkkinoilta käynnistyneestä finanssikriisistä. Rahoitusmarkkinoiden toiminta on kytkeytynyt yhä enemmän myös hyödykemarkkinoiden kehitykseen. Tämän vuoksi suhdanteiden vaihtelut, jotka nopeimmin näkyvät juuri rahoitusmarkkinoilla ja investoinneissa, näkyvät suoraan myös hyödykemarkkinoilla. Markkinoiden toimintaan vaikuttavat siten uudet, suhdanteista riippuvat tekijät, jotka lisäävät hintojen vaihtelua. Tällä hetkellä näyttää siltä, että tästä shokista toipumisen jälkeen hintojen nousu on jatkunut. Onpa jopa pelätty raaka-aineiden, erityisesti öljyn hinnan nousun, vaikeuttavan talouden elpymistä kehittyneissä maissa (IMF 2011b, World Bank 2011b).

Maataloustuotannon tarjonnan niukkuutta vahvistavia tekijöitä on useita

Maataloustuotteiden, johon kuuluvat myös maataloudessa tuotetut perushyödykkeet, kansainvälisissä hinnoissa on aina vaihtelua riippuen tuotanto-olosuhteiden muutoksista. Yleensä tuotteiden kysyntä on melko vakaata ja

kehittyy tai kasvaa väestön, tulotason tai kulutustottumusten muutosten tahtidittamana. Tarjonnan vaihtelut, joihin vaikuttavat muun muassa sääolojen heilahtelut tai muut luonnonilmiöt, voivat olla suuria tai äkillisiä. Näin ollen hinnoissa tapahtuu jatkuvaa heilahtelua riippuen siitä miten kysyntä ja tarjonta kohtaavat.

Vuoden 2006 jälkeen alkanut maataloustuotteiden hinnan nousu voi olla tilapäinen tai myös pysyvä vaihe, joka on seurausta niukkuuden vahvistumisesta. Jos vaihe on tilapäinen, voidaan edelleen palata hintojen reaalisesti laskevalle trendille. Kasvavan niukkuuden puolesta puhuvat useat tekijät (ks. High Level Panel of... 2011). Maataloustuotteiden ylitarjonta ja hintojen aleneminen ovat viime vuosikymmeninä riippuneet halpojen ja runsaiden luonnonvarojen ja panostekijöiden (öljy, vesi, luonnon monimuotoisuus, fosfaatti, kasvullinen maa) saatavuudesta. Öljyn ja maakaasun hintojen nousu rajoittavat todennäköisesti tuotannon kasvattamista. Myös kasteluveden niukkuus uhkaa monia tuotantoalueita. Talouskasvu ja väestömuutokset nostavat ravinnon kulutusta kulutustottumusten muutosten seurauksena. Viljelymaan saatavuus ja maataloustuotannon tuottavuuden kasvu ovat myös koetteilla.

Hintojen vaihtelu kuuluu perushyödykemarkkinoiden luonteeseen – uusi ilmiö on finanssimarkkinoiden vaikutus

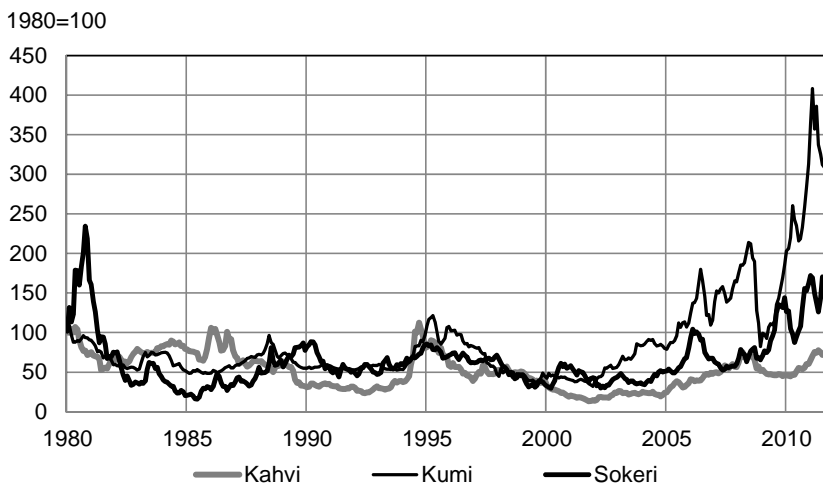
Hyödykemarkkinoihin usein liittyvää hintojen lyhyen ajan voimasta vaihtelua on selitetty kysynnän ja tarjonnan matalilla hintajoustoilla, josta seurauksena hintavaihtelut ovat voimakkaita erilaisten shokkien kohdatessa hyödykemarkkinoita (esim. Nissanke 2011). Viimeaikaista maataloustuotteiden hintojen vaihtelua on selitetty myös varastojen alhaisuudella (Prakash 2011). Vaikka hintojen vaihtelu ei itsessään olisi ongelma, on siitä seuraava tulojen vaihtelu ongelma sekä tuottajille, kuluttajille että näiden maiden kansantalouksille. Epävarmuus vaikeuttaa suunnittelua. Hintavaihteluiden vaikutukset tuntuvat voimakkaimmin pienituloisten elinoloissa.

Rahoitusmarkkinoiden kehitys vaikuttaa nykyisin yhä enemmän myös raaka-aine- ja perushyödykemarkkinoiden toimintaan. Tämän vuoksi suhdanteiden vaihtelut, jotka nopeimmin näkyvät juuri rahoitusmarkkinoilla ja investoinneissa, näkyvät entistä voimakkaammin myös hyödykemarkkinoilla. Tämä lisää mm. hintojen vaihtelua, mikä näkyi viimeisen finanssikriisin yhteydessä vuosina 2008–2009. Markkinoiden fundamenttien, kysynnän ja tarjonnan, lisäksi markkinoiden toimintaan vaikuttavat siis uudet, suhdanteista

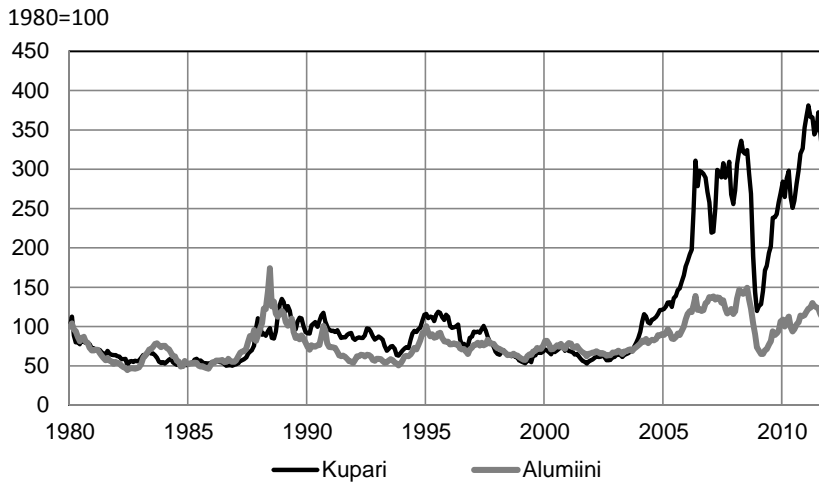
riippuvaiset tekijät kuten odotukset tulevista hinnoista esimerkiksi osakemarkkinoilla.

Raaka-aineiden ja perushyödykkeiden kansainväliset hinnat määräytyvät päivittäin hyödykepörsseissä ja näin hinnat vaihtelevat hyvinkin lyhyellä aikavälillä. Tämä luo kannustimia hinnoilla spekuloinnille ja lyhyen tähtäimen voiton keräämiselle. Rahoitusmarkkinoiden uudet instrumentit, kuten johdannaiset ja jo pidempään käytössä olleet futuurit, lisäävät vaihtelua ja vaikeuttavat hintojen ennakoimista. Hyödykepörsseissä määräytyvät futuurit ovat aikaisemmin toimineet enemmänkin hintariskien hallinnan välineinä, eräänlaisina vakuutuksina. Rahoitusmarkkinoiden suuret sijoitukset myös hyödykepörsseihin ovat kuitenkin lisänneet hintojen heilahtelun volatilitteettia. Ajoittain hintakehitykseen vaikuttaa myös eräänlainen ”sopuli-ilmiö”, jolla ei juuri ole kytkentää tuotannon ja kysynnän fundamentteihin (UNCTAD 2011).

Hintojen suuri vaihtelu on ongelma niille maille ja tuottajille, joiden toimeentulo on suoraan riippuvainen perushyödykkeistä ja niiden maailmanmarkkinahinnoista. Kuvissa 5 ja 6 on kuvattu eräiden keskeisten hyödykkeiden nimellishintojen kuukausivaihteluita. Hinnat voivat vaihdella vuoden sisällä jopa satoja prosentteja.



Kuvio 5. Kahvin, kumin ja sokerin nimellishintojen kuukausikehitys. Lähde: IMF 2011a.



Kuvio 6. Kuparin ja alumiinin nimellishintojen kuukausikehitys. Lähde: IMF 2011a.

Muutos antaa mahdollisuuksia ja asettaa uusia vaatimuksia perushyödykkeistä riippuvaisille kehitysmailla

Globalisaation eteneminen viimeisten kahden vuosikymmenen aikana on näkynyt erityisesti kehitysmaissa ja niiden integroitumisessa maailmantalouteen. Tuotanto ja kansainvälinen kauppa ovat lisääntyneet kehittyvissä talouksissa sekä kehitysmaissa ja maat ovat tulleet osaksi kansainvälisiä rahoitusmarkkinoita yhä tiiviimmin. Tämä on lisännyt kehitysmaiden mahdollisuuksia hyötyä integroitumisesta niin suorien sijoitusten kuin hyödykemarkkinoiden hintojen nousun kautta. Samaan aikaan rahoitusmarkkinoiden suhdanteet vaikuttavat suoraan myös hyödykemarkkinoiden toimintaan, mikä lisää hyödykemarkkinoiden hintojen vaihtelua.

Kaikilla näillä tekijöillä on vaikutusta siihen, miten perushyödykepolitiikka voidaan harjoittaa. Voidaan ajatella, että maat jotka nykyisin toimivat hyödykemarkkinoilla ovat niitä, jotka voivat eniten vaikuttaa myös niiden tuotanto-olosuhteisiin. Tämä lisää Aasian ja kehittyneiden maiden painoarvoa myös perushyödykepolitiikassa.

Kaupan rakenteiden muutokset tulevat edelleen laajentamaan ja monipuolistamaan perushyödykkeiden globaaleja markkinoita. Kiinan, Intian ja muiden kehittyvien maiden kasvu ylläpitää kysynnän kasvua ja hintojen nou-

sua niin, että perinteisten politiikkakeinojen vaikuttavuutta on yhä vaikeampi arvioida.

Vaikka perushyödykkeiden ja muidenkin raaka-ainehintojen viimeaikainen nousu antaa kuvan paremmista vientinäkymistä, ei se toisaalta ole ratkaissut hintojen suuriin vaihteluihin liittyviä ongelmia. Hintojen vaihteluihin liittyvät ongelmat ovat edelleen läsnä minkä perusteella kehitysmaidenkin tulisi panostaa hintariskien hallintaan. Rahoitusmarkkinoiden kehitys asettaa uusia vaatimuksia myös perushyödykkeistä riippuvaisille kehitysmaille.

4. ULKOPUOLISET ARVIOINNIT CFC:STA

4.1 Arviointien yleisiä huomioita

CFC:n merkitystä ja toimintaa on arvioitu CFC:n hallituksen (executive board) asettaman työryhmän yksityiseltä konsulttifirmalta, Triple Line Consultingilta, tilaamassa evaluoinnissa (Triple Line Consulting 2010a). CFC:n yleisen evaluoinnin lisäksi Triple Line Consulting on tehnyt vuonna 2010 myös väliarvion CFC:n viisivuotissuunnitelman (2008–2012) toteutuksesta (Triple Line Consulting 2010b). Molemmat arviot on tilattu tukemaan hallituksen asettaman CFC:n tulevaisuuden vaihtoehtoja selvittävän työryhmän työtä.

CFC:n evaluoinnissa arvioidaan muun muassa CFC:n mandaattia kehitysmaiden nykytarpeiden kannalta, CFC:n asemaa kansainvälistä kehityspoliittikkaa tekevien toimijoiden joukossa, arvioidaan sen saavutuksia ja rajoitteita, kustannuksia ja tehokkuutta muihin toimijoihin verrattuna ja suhdetta mm. hyödykejärjestöihin. Lopuksi arvioidaan sitä minkälaisia resursseja ja organisaation rakennetta tarvittaisiin ehdotettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, mahdollisuuksia liittää rahasto osaksi jotain toista kansainvälistä organisaatiota sekä esitetään konkreettisia toimenpiteitä organisaation jatkosuhteen. Triple Line Consultingin tekemä evaluointi perustuu muun muassa CFC:n dokumentteihin sekä eri sidosryhmien haastatteluihin.

Evaluointiraportissa arvioidaan, että perushyödykkeiden merkitys ei ole vähentynyt ja niiden merkitys ruokaturvan ja köyhyyden vähentämisessä ymmärretään jopa paremmin kuin CFC:ta perustettaessa. CFC:n arvioidaan kuitenkin epäonnistuneen hyödyntämään erityisasemaansa pelkästään perushyödykkeisiin keskittyvänä organisaationa ja organisaationa, joka pystyisi linkittämään perushyödykekysymykset ja YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamisen.

Evaluoinnin mukaan CFC:n monet yksittäiset projektit ovat olleet onnistuneita, mutta kokonaisuutena CFC:n vaikutus ei ole ollut laaja-alaista. Tämä johtuu osittain projekteille myönnettävien rahamäärien pienuudesta ja pro-

jektien pilottiluonteesta, mutta myös siitä, että mittakaavan laajentamiseen tai onnistuneiden hankkeiden toistamiseen ei ole paljon kiinnitetty huomiota. Raportissa mainitaan kuitenkin, että CFC:ssa ollaan tietoisia näistä rajoitteista ja tilannetta on yritetty parantaa. Kaikkiaan kuitenkin kestävyyttä pidettiin yhtenä CFC:n projektisuunnittelun heikkouksista. Ongelmana pidetään myös sitä, että CFC:ssa ei ole olemassa selvää rakennetta tai mekanisme, joilla esimerkiksi projekteista saatua tai muuten hankittua tietämystä levitettäisiin. Edellä mainittujen asioiden seurauksena CFC:n näkyvyys on ollut vähäistä ja tämä on myös vähentänyt rahoittajien kiinnostusta laitosta kohtaan.

Triple Line Consultingin raporttia varten tekemissä haastattelussa esiin on noussut jonkin asteinen innostuksen puute laitosta kohtaan, mikä näkyy muun muassa rahoittajien heikkona osallistumisensa CFC:n kokouksiin. Osa jäsenmaista ei pitänyt CFC:n jatkoa nykymuodossaan hyvänä vaihtoehtona. Laitoksen vaikutukseen oltiin pettyneitä ja CFC:ltä katsottiin puuttuvan tarvittavaa johtajuutta perushyödykeasioissa. CFC:n markkinoiden stabilisointiin liittyvää tavoitetta pidettiin tehottomana. Haastattelussa tuli myös ilmi, että CFC:n prosessien läpinäkyvydessä arvioitiin olevan puutteita, erityisesti projektivalinnan suhteen. Myös projektien omistajuuteen liittyvät kysymykset nousivat esiin.

Triple Line Consultingin raportissa esiin nostetaan myös se, että CFC:n johtaja toimii myös hallituksen puheenjohtajana. Tämä on herättänyt kysymyksiä siitä, johtaako sihteeristö käytännössä järjestöä hallituksen sijasta. Raportissa tuodaan esiin myös henkilöstön rakenne: alle kolmenkymmenen henkilön järjestössä on alipääsihteeritason johtaja, kolme ylimpään johtajatasoon (D) kuuluvaa henkilöä ja neljä P5-tason paikkaa. Rakennetta voi pitää raskaana näin pienelle organisaatiolle. Arvioinnissa katsotaankin, että CFC:ssä on mahdollista joko muuttaa henkilöstörakennetta ja vähentää henkilöstön määrää tai vaihtoehtoisesti hoitaa suurempaa projektiportfoliota nykyisellä henkilöstöllä. Arvioinnissa mainitaan myös joidenkin jäsenten huoli korkeista kokouskustannuksista.

Evaluoitiraportissa on arvioitu myös CFC:n kustannustehokkuutta ja verrattu sitä karkeasti muihin kansainvälisiin organisaatioihin. Vertailu on jossain määrin vaikeaa, koska ne organisaatiot, joilla on samantapainen mandaatti ja hallintorakenne kuin CFC:lla (esimerkiksi UNCTAD ja FAO), eivät ole CFC:n tapaisia kehitysprojektien hoitoon erikoistuneita organisaatioita ja ne ovat myös kooltaan paljon suurempia. Evaluoitiraportissa CFC:ta vertaillaankin lähinnä joidenkin organisaatioiden yksittäisiin, suuriin hankkeisiin (challenge funds, technical assistance facilities, venture capital funds). Vertai-

lussa ei ole mukana lainkaan yksittäisiä YK:n organisaatioita. Vertailussa mukana olevissa projekteissa/rahastoissa hallintoon ja rahoituksen hoitoon liittyvät kustannukset ovat pääosin 15–40 prosenttia ja keskimäärin noin 20 prosenttia. CFC:lla hallinnollisten kustannusten osuus on 31 prosenttia. Osuus on siis keskimääräistä korkeampi, mutta ei täysin poikkeava.

CFC:n yleisarvioinnin lisäksi Triple Line Consulting teki väliarvion CFC:n viisivuotissuunnitelman toteutuksesta (Triple Line Consulting 2010b). Arvion mukaan CFC on parantanut toimintaansa useassa suhteessa, mutta arvion laatijat löytävät edelleen parannettavaa monessa asiassa. Arviossa suositellaan muun muassa selkeämpää keskittymistä pienempään määrään tavoitteita. Ongelmallisena pidetään myös sitä, että ei ole selkeitä indikaattoreita, joilla viisivuotissuunnitelman toteutumista voitaisiin mitata. Projektien valintaa ei pidetä nykyisellään kovin tehokkaana ja ”projektijoukkoa”, josta valinnat tehdään, olisi saatava suuremmaksi. Projektien sopivuuteen kansallisten tavoitteiden kanssa olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. ICB:n ja CFC:n välisessä työnjaossa on tarvetta selkiyttämiseksi ja projektien hoitoa olisi tehostettava (selkeämmät tavoitteet, toteutuksen seuranta ja mitaaminen, vaikutusten arviointi). Konsulttiarviossa tärkeänä pidetään myös panostamista nykyistä paremmin suunnattuun projekteista saadun tiedon levittämiseen ja systematisoituun tiedon jakamiseen CFC:n sisällä ja partnereille. CFC:n roolia perushyödykkeisiin liittyvien kysymysten esiintuojana olisi arvion mukaan vahvistettava.

4.2 Arvioinnissa ja sen perusteella esitettyjä tulevaisuuden vaihtoehtoja CFC:lle

CFC:n tulevasta roolista on esitetty useita erilaisia vaihtoehtoja. Vaihtoehtoja käydään läpi Triple Line Consultingin evaluointiraportissa. Esitetyt vaihtoehdot ovat:

- 1) nykyisen ainutlaatuiseksi katsotun (niche role) aseman säilyttäminen perushyödykkeisiin liittyvien pilottiprojektien rahoittajana. Pilottiprojektien jälkeen niiden laajentamisesta/toistamisesta vastaisivat muut kansainväliset/alueelliset partnerit, ei CFC
- 2) CFC roolia laajennettaisiin niin, että se toistaisi onnistuneita hankkeitaan
- 3) Kehityspankkiroolin ottaminen ykkösikkunan varoja käyttäen
- 4) CFC:n liittäminen osaksi toista kansainvälistä organisaatiota

Evaluoitiraportissa arvioidaan, että mikään vaihtoehtoista ei ole toteutuskelpoinen ilman merkittäviä muutoksia CFC:n nykyisissä toimintatavoissa. Viidentenä vaihtoehtona on CFC:n lakkauttaminen. Evaluoitiraportissa sitä ei kuitenkaan kannateta. Tätä perustellaan muun muassa sillä, että perushyödykkeet voisivat olla tärkeä osa köyhyyden vähentämispolitiikkaa ja CFC:n lakkauttaminen lähettäisi varsinkin köyhimmille kehitysmaille varsin ristiriitaisen signaalin. CFC:n olemassaolo katsotaan oikeutetuksi myös siksi, että se on ainoa perushyödykkeisiin erikoistunut organisaatio ja myös sen hyödykejärjestösuhteiden vuoksi. CFC:lta perätään kuitenkin selvästi nykyistä proaktiivisempaa toimintatapaa. Jotta toiminnasta saataisiin laajamittaisempaa hyötyä, tarvitaan myös läheisempää yhteistyötä kansallisen tason toimijoiden, alueellisten organisaatioiden ja yksityissektorin kanssa.

Vaihtoehtoa 3 evaluoitiraportin kirjoittajat eivät pidä realistisena muun muassa CFC:lta puuttuvan osaamisen vuoksi. Vaihtoehdon 4 ei puolestaan katsota tuottavan merkittävää hyötyä, vaan sen katsotaan olevan lähinnä jäsenmaille keino säilyttää kasvonsa, jos ne eivät kykene tekemään selkeitä päätöksiä CFC-jäsenyytensä jatkamisesta. Evaluoitiraportissa arvioidaan liittymisen toiseen kansainväliseen organisaatioon johtavan perushyödykefokuksen heikkenemiseen.

Evaluoitiraportissa kannatetaan CFC:n uudistamista. Suosituksina esitetään muun muassa CFC:n fokuksen kaventamista ja tavoitteiden priorisointia, strategisen vision parempaa määrittelyä ja yleisesti strategisen suunnittelun parantamista. Projektien mahdollisten toteuttajien määrää on laajennettava ja riippuvuutta hyödykejärjestöistä vähennettävä sekä kilpailua CFC:n rahoituksesta lisättävä. Raportissa suositellaan myös hallintorakenteen järjestyksen arviointia.

Triple Line Consultingin evaluoitiraportti on valmistunut elokuussa 2010. Tämän jälkeen CFC:n hallituksen asettama työryhmä on jatkanut CFC:n vaihtoehtojen kartoittamista raportin havaintojen pohjalta. Tarkemmin selvitettyjä vaihtoehtoja on neljä:

- A. CFC:n uudistaminen (sisältäisi mahdollisesti perustamissopimuksen laajentamisen tai uudelleen neuvottelun).
- B. CFC:n muuttaminen rahastoksi (Trust Fund)
- C. CFC muuttaminen projektinhoito- ja varainhankintaorganisaatioksi
- D. CFC:n toimiminen nykyistä tiiviimmässä yhteistyössä jonkin kansainvälisen organisaation kanssa tai sen liittäminen osaksi toista organisaatiota

Lisäksi erillisessä raportissa on arvioitu CFC:n lakkauttamisen vaikutuksia. Edellä mainitut neljä vaihtoehtoa on kuvattu yksityiskohtaisesti erillisissä raporteissa, jotka ovat sihteeristön ja konsulttien tuottamia. Raportit ovat saatavilla CFC:n internetsivuilla. Jäsenmaiden keskuudessa kannatusta on tällä hetkellä saanut jonkinlainen yhdistelmä vaihtoehdoista A ja C (kehitysmaat) tai vaihtoehto D (OECD-maat).

Vaihtoehto A sisältää muun muassa seuraavat elementit: CFC:n tavoitteiden uudelleenmäärittely, YK:n Vuosituhattavoitteiden ja perushyödykepolitiikan parempi linkitys, toimenpiteiden terävämpi fokusointi, CFC:n hallintorakenteen ja toimintatapojen rationalisointi, läpinäkyvyyden, vastuuvollisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantaminen. Sihteeristön tuottamassa raportissa on annettu konkreettisia ehdotuksia tilanteen parantamiseksi. Raportissa annetaan melko paljon painoarvoa hallintoon liittyville muutoksille. CFC:n fokuksista on ehdotettu kapeammaksi, mutta auki jää jossain määrin se, mikä olisi CFC:n erityinen rooli muihin organisaatioihin verrattuna. Projektitoiminnassa on ehdotettu mm. keskittymistä projekteihin, joiden tuloksia voidaan mitata kvantitatiivisesti ja joita voidaan onnistuessaan toteuttaa uudelleen myös suuremmassa mittakaavassa. Riippuvuutta hyödykejärjestöistä projektivalinnassa on ehdotettu vähennettäväksi.

Vaihtoehto B:ta selvittävä raportti on tilattu konsultilta. Tämä vaihtoehto ei ole tähän mennessä saanut kannatusta jäsenmaiden keskuudessa tai se on jäänyt vähälle huomiolle. Yhtenä vaihtoehtona esitetään ensimmäisen ikkunan varojen käyttämistä perushyödykkeisiin liittyvään tuottavaan sijoittamiseen, mm. vientiluototukseen ja mikroluottoihin. Vaihtoehtona esitetään myös toimintaa kakkosikkunan lahjoitusvaroilla, jolloin fokuksen olisi oltava vaikuttavilla pilottiprojekteilla tärkeimmiksi katsotuilla toiminta-alueilla. Vaihtoehdossa on myös esityksiä mm. hallintoon ja henkilöstöön liittyen.

Vaihtoehto C:ssa esitetään CFC:n toiminnan reipasta rajaamista, esimerkiksi tiettyihin maihin (Saharan eteläpuolinen Afrikka), tiettyihin hyödykkeisiin ja tiettyjen toimintojen edistämiseen (alueellisten markkinoiden ja kaupan kehittäminen paikallisille hyödykkeille, vientiluototus, riskien hallinta). Strategisen fokuksen kaventaminen katsotaan edellytykseksi CFC:n merkityksen säilyttämiselle. CFC:n rahoitukselle esitetään useita vaihtoehtoja. CFC voisi kehittää uusia rahoitusmekanismeja (Special Purpose Vehicles) strategiisiin teemoihinsa liittyen, jolloin CFC:llä olisi hankkeen kehittäjän ja rahaston hoitajan rooli. Toisena vaihtoehtona esitetään roolia, jossa CFC saisi jonkinlaisen melko yleisen mandaatin hoitaa rahoittajien perushyödykkeisiin liittyviä hankkeita (resource allocator). Kolmannessa vaihtoehdossa CFC kilpailisi

rahoittajien (esim. USAID, EU) avoimessa haussa olevista projekteista ja huolehtisi projektien toteutuksen valvonnasta rahoittajien puolesta.

Vaihtoehto D:ta esitettäessä mahdolliseksi yhteistyö/sulautumisorganisaatioiksi on ehdotettu UNIDO:a, UNCTADia, ITC:ta ja IFAD:ia. Järjestöjen kiinnostusta CFC:ta kohtaan on tiedusteltu kesän ja syksyn 2011 aikana. Kyselyssä on esitetty neljä erilaista yhteistyömallia alkaen melko vähäisestä yhteistyöstä, joka rajoittuisi lähinnä henkilökunnan ja joidenkin palveluiden jakamiseen, päättyen CFC:n täydelliseen sulauttamiseen isäntäorganisaatioon. UNIDO:n ja UNCTADin omia arvioita CFC:n sopivuudesta organisaatioonsa käydään läpi luvussa 4.4. ITC on ilmaissut olevansa jatkossakin kiinnostunut yhteistyöstä CFC:n kanssa, mutta järjestössä halutaan ensin katsoa miten CFC:ta lähdetään.

4.3 CFC:n vertailu muihin kansainvälisiin organisaatioihin

Triple Line Consultingin evaluointiraportissa CFC:tä on vertailtu seitsemään eri organisaatioon tavoitteiden ja tehtävien, organisaation rakenteen, käytettävissä olevan keinovalikoiman, maantieteellisen fokuksen, arvopohjan sekä sen suhteen mistä näkökulmasta perushyödykekysymyksiä organisaatiossa katsotaan. Vertailussa mukana olevat organisaatiot ovat IFAD, IFPRI (International Food Policy Research Institute), ITC, UNIDO, FAO, WFP (United Nations World Food Programme) ja UNCTAD. Raportissa päädytään siihen, että CFC on parhaiten ”yhteensopiva” FAO:n kanssa (mandaatti ja toiminta). Sekä tavoitteiden, keinovalikoiman, maantieteellisen fokuksen ja arvojen on katsottu olevan samantyyppisiä. Yhteensopivuus UNCTADin kanssa on arvioitu huonoksi. Selvää yhteneväisyyttä on arvioitu olevan ainoastaan maantieteellisessä fokuksessa, osittaista työn sisällössä ja keinovalikoimassa ja ei lainkaan tavoitteissa ja arvopohjassa (shared values/style/culture). Esimerkiksi yhteensopivuus IFAD:n kanssa on arvioitu UNCTADia paremmaksi. Myös UNIDO pärjää tässä vertailussa hiukan UNCTADia paremmin. Arviota voi pitää jossain määrin yllättävänä, koska CFC on syntynyt UNCTADin kautta. Minkään vertailtavan organisaation roolin ei arvioitu olevan täysin päällekkäinen CFC:n kanssa.

CFC:tä suhteessa muihin perushyödykepolitiikassa toimiviin organisaatioihin on arvioitu myös UNCTADin ja CFC:n konsultilta tilaamassa raportissa (Stevens 2011). Raportti on tehty helpottamaan CFC:n hallituksen asettaman

työryhmän työtä. Lähestymistapa poikkeaa Triple Line Consultingin raportista, sillä vertailuja ei tehdä yksittäisten organisaatioiden välillä, vaan siinä on muun muassa etsitty asioita, joiden suhteen CFC on ainutlaatuinen ja jotka korvaavan organisaation olisi kyettävä tekemään, jos CFC lakkautettaisiin.

Raportissa seuraavien asioiden katsotaan erottavan CFC:n muista organisaatioista:

- fokus yksinomaan perushyödykkeissä
- projektit:
 - o pääsääntöisesti Aid for Trade –projekteja
 - o identifioidaan ja toteutetaan ilman hallitusten muodollista osallistumista
 - o hyödykejärjestöt ehdottavat, asettavat tärkeysjärjestykseen, laativat, ohjaavat
 - o hyödykejärjestö, toteuttava viranomainen tai muu kumppani osallistuu omalla panoksellaan
- tavoitteena kattaa systemaattisesti kaikki perushyödykkeet, joilla on merkitystä vähiten kehittyneille maille ja muiden kehitysmaiden köyhimmälle väestösosalle.

Raportissa arvioidaan myös CFC:n lakkauttamisen vaikutuksia kehitysmaihin. Raportissa esitetään kolme erilaista skenaariota. Näistä kolmannessa (”The minimum impact scenario”) tuodaan esille ne CFC:n keskeiset ominaisuudet, jotka olisi pystyttävä korvaamaan, jotta negatiivinen vaikutus perushyödykkeistä riippuvaisille kehitysmailla jäisi mahdollisimman vähäiseksi. Ajatuksena on, että kehitysmaat voivat käyttää tätä ”tarkistuslistaa” arvioidessaan esim. CFC:n hallituksen asettaman työryhmän esittämien vaihtoehtojen hyvyttä. Tärkeimpinä asioina esitetään seuraavat:

1. Rahoitus: CFC:n työtä jatkavan organisaation on löydettävä/saatava rahoitusta, joka ei pelkästään korvaa CFC:n kakkosikkunan rahoitusta vaan myös turvaa CFC:n osaamisen säilymisen ja lisäämisen
2. Kumppanuudet: CFC:n työtä jatkavan organisaation olisi
 - a. joko työskenneltävä CFC:n tapaan hyödykejärjestöjen kanssa, tai
 - b. löydettävä vaihtoehtoisia kumppanuuksia, joiden kautta sillä on yhteys yksityiseen ja julkiseen sektoriin kohdemaissa
 - c. sitouduttava laaja-alaisuuteen sekä perushyödykkeiden että mukana olevien maiden suhteen
 - d. partnereidensa kanssa kyettävä luomaan yhteisrahoitusverkot

3. Analyttinen työ ja tulosten esiintuominen: CFC:n työtä jatkavan organisaation on kyettävä suhteuttamaan yksittäisistä projekteista saadut tulokset ja oivallukset globaaleihin kysymyksiin ja kyettävä tuomaan tästä muodostetut näkemykset globaaliin keskusteluun.

Raportissa arvioidaan, että koska CFC:n budjetti on pieni, CFC:n rahoituksen loppumisen vaikutus perushyödykeriippuvaisten maiden kokonaistuen määrään olisi pieni. Raportissa kuitenkin korostetaan sitä, että CFC:n myöntämällä rahoituksella on selvästi suurempi merkitys kun se suhteutetaan pelkästään tiettyihin viljelykasveihin liittyvään Aid for Trade –rahoitukseen (OECD:n QWIDS tietokanta, ”Aid for Trade to industrial and export crops”). Raportin mukaan CFC:n kautta kulkevan rahoituksen suuruus olisi jopa viidennes tämän avun suuruudesta. Raportissa tuoda esiin myös hyödykejärjestöjen huoli rahoituksen saatavuudesta mikäli CFC:n toiminta lakkaa.

4.4 UNIDO:n ja UNCTADin omat arviot yhteensopivuudesta CFC:n kanssa

CFC:n Governing Council pyysi kesällä 2011 IFAD:ia, ITC:ta, UNIDO:a ja UNCTADia arvioimaan sitä miten CFC:n toiminta soveltuisi osaksi kyseistä organisaatiota. Vastauksilla pyritään saamaan lisäselvyyttä vaihtoehtoon D. Vastaukset saatiin UNIDO:sta ja UNCTADista. ITC on ilmaissut kiinnostuksensa jatkaa yhteistyötä CFC:n kanssa.

Organisaatioille esitettiin neljä erilaista vaihtoehtoa CFC:n suhteen. Ensimmäinen vaihtoehto on yhteistyö, jossa molemmat organisaatiot säilyttävät pitkälti oman itsenäisyytensä. Jossain määrin esimerkiksi henkilöstöä, varoja ja tukipalveluita voitaisiin jakaa. Toisessa vaihtoehdossa CFC liittyisi osaksi isäntäorganisaatiota ja isäntäorganisaatio ohjaisi CFC:n toimintaa. CFC säilyisi kuitenkin oikeudellisena toimijana ja CFC:n ja isäntäorganisaation väliin luotaisiin ”palomuri”. Henkilöstöä ja varoja voitaisiin jossain määrin siirtää ja esimerkiksi työtilaa jakaa. Kolmas vaihtoehto on CFC:n täydellinen sulautuminen isäntäorganisaatioon. CFC:n henkilöstö, varat, sitoumukset ja toiminta siirrettäisiin isäntäorganisaatioon ja CFC lakkautettaisiin. Neljäntenä vaihtoehtona esitetään rahaston perustamista (Trust Fund). CFC:n varat siirrettäisiin isäntäorganisaatioon ja niitä voitaisiin käyttää ennalta määrättyihin tarkoituksiin. Isäntäorganisaatio vastaisi hallinnosta, varojen hyödyntämisestä ja raportoinnista. Pääomaa käytetään trust fundin tapaan (revolving tai sin-

king, ensimmäisessä vaihtoehdossa pääoma säilytetään kun taas jälkimmäisessä pääomaa käytetään ja täydennetään tietyin väliajoin).

UNIDO katsoo parhaimmaksi vaihtoehdon, jossa CFC:n liittyminen osaksi UNIDO:a tapahtuisi trust fundina. Vaihtoehdossa CFC:n resurssit siirrettäisiin isäntäorganisaatioon ja niitä käytettäisiin ennalta sovitulla tavalla. UNIDO:n ehdotuksessa CFC:n henkilöstökulut katettaisiin CFC:n yksikkökunnan varojen tuotoilla ja henkilöstömäärä olisi sidoksissa tähän. Toteutettavat projektit rahoitettaisiin kakkosikkunan lahjoitusvaroilla. Isäntäorganisaatio vastaisi hallinnosta. CFC olisi UNIDO:ssa mahdollisesti oma yksikkönsä (branch tai unit). Pitkällä aikavälillä CFC ei säilyttäisi itsenäistä asemaansa oikeudellisena toimijana. Osa nykyisestä henkilöstöstä siirrettäisiin UNIDO:n päämajaan ja henkilöstömäärää supistettaisiin. Projektien esivalinta tapahtuisi UNCTADin ja hyödykejärjestöjen yhteistyöllä. Projektien arviointi ja hyväksyntä olisi kuitenkin UNIDO:n vastuulla. CFC:n mandaatti säilytettäisiin entisenlaisena. CFC:n liittäminen UNIDO:on toisi synergiaetuja erityisesti maatalouteen liittyvän liiketoiminnan kehittämisessä, koska UNIDO:lla on tähän liittyvä yksikkönsä (Agribusiness Development Branch). UNIDO:lla on myös runsaasti toimintaa kentällä. Tämä olisi etu esimerkiksi UNCTADiin verrattuna.

Myös UNCTAD on kiinnostunut ottamaan CFC:n osaksi organisaatioitaan. UNCTADin lausunnossa tuodaan esille järjestöjen historiallinen yhteys. Siinä mainitaan myös, että useimmat aikanaan integroidussa perushyödykeohjelmassa (IPC) määritetyt tavoitteet ovat edelleen tärkeitä UNCTADin toiminnassa ja että UNCTAD on ainoa YK-järjestö, jonka mandaatti kattaa kaikki perushyödykkeet.

UNCTADin perushyödykkeisiin perustuvaan kehitykseen liittyvä mandaatti vahvistettiin UNCTADin XII konferenssin loppuasiakirjassa (Accra Accord) vuonna 2008. UNCTAD arvioi lausunnossaan CFC:n ja UNCTADin mandaattien täydentävän hyvin toisiaan. UNCTADin ja CFC:n yhteistyö on UNCTADin mukaan vahvistunut erityisesti Accran kokouksen jälkeen. Yhtenä esimerkkinä mainitaan järjestöjen yhdessä järjestämä Global Commodities Forum, joka toimii keskustelufoorumina perushyödykkeisiin liittyvän toiminnan ja politiikan osapuolille.

UNCTADissa on keskitytty erityisesti perushyödykkeisiin liittyvään tutkimukseen ja analyyttiseen työhön ja vähemmässä määrin teknisen yhteistyön ja projektien toteuttamiseen. Teknisen yhteistyön ja projektien rahoitus taas on ollut CFC:n toimialaa. Nykyistä läheisempi yhteistyö organisaatioiden

välillä olisi UNCTADin arvion mukaan hyödyllistä molemmille osapuolille, parantaisi koordinaatiota ja lisäisi perushyödykekysymysten näkyvyyttä.

UNCTADissa esitetyistä vaihtoehdoista parhaimmaksi katsotaan vaihtoehto, jossa CFC:sta tulisi osana isäntäorganisaatiota oleva trust fund. Trust fundin perustaminen tapahtuisi joko YK:n yleiskokouksen tai YK:n pääsihteerin toimesta. UNCTADille CFC:n arvo tulee erityisesti CFC:n nykyisestä roolista hankkeiden rahoittajana. Hyödykejärjestöjen rooli nähdään tärkeänä myös jatkossa. CFC:n liittäminen osaksi UNCTADia olisi luultavasti pitkällinen prosessi, sillä se edellyttäisi asian hyväksymistä sekä UNCTADin joka neljäs vuosi järjestettävässä konferenssissa että YK:n yleiskokouksessa.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Perushyödykkeiden merkitys ei ole vähenemässä

Perushyödykkeillä ja niiden viennillä on perinteisesti ollut suuri merkitys monien kehitysmaiden taloudessa. Kansainvälisessä kehityspolitiikassa perushyödykkeet ovat jääneet jossain määrin vähemmälle huomiolle viimeisen 10–15 vuoden aikana, mutta niiden merkitykseen on viime vuosina jälleen havahduttu raaka-aineiden hintojen nousun ja voimistuneen hintojen heilahtelun myötä. Perushyödykkeillä on edelleen suuri merkitys erityisesti monien vähiten kehittyneiden maiden talouksissa, mutta myös kehittyneempien maiden köyhimmälle väestön osalle. Perushyödykepolitiikalla ja perushyödykeriippuvuuteen liittyvillä ratkaisuilla on edelleen tärkeä merkitys kehityspolitiikassa ja köyhyyden vähentämisessä.

Maailmantalouden muutokset ovat luoneet politiikalle uuden toimintaympäristön

Maailmantaloudessa on 2000-luvulla tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka näkyvät perushyödyke- ja raaka-ainemarkkinoilla. Nopea talouskasvu monissa Aasian maissa, erityisesti Kiinassa, on lisännyt raaka-aineiden kysyntää ja myös muuttanut ihmisten kulutustottumuksia. Aikaisempaa paremman elintason omaavan keskiluokan kasvu kehitysmaissa sekä energiasektorin ja maataloustuotannon entistä läheisempi yhteys muuttavat raaka-aineiden ja samalla perushyödykkeiden kysyntärakenteita ja lisäävät kysynnän kasvua. Lisääntynyt kysyntä on näkynyt monien perushyödykkeiden hinnoissa ja reaali hinnat ovat pitkän laskukauden jälkeen lähteneet nousuun 2000-luvun alkuvuosien jälkeen. Ilmeistä on myös, että hintojen heilahtelu, volatiliteetti, on pysyvästi vahvistunut. Lisääntyneen kysynnän lisäksi hintojen nousuun on vaikuttanut myös kilpailu maankäyttömuotojen välillä.

Hintojen muutos ei ehkä koske kaikkia perushyödykkeitä, mutta on mahdollista, että hintatrendi yleisesti on kääntynyt ja tarjonnan niukkuudesta on tulossa myös pitkällä aikavälillä pysyvää. Voidaan osoittaa lukuisia tekijöitä

tuotantoon tarvittavan energian hinnoista ja veden niukkuudesta aina ilmaston lämpenemiseen, jotka kaikki vahvistavat käsitystä niukkuuden aiheuttamasta hintojen noususta. Tarjonta ei yllä yhtä helposti kuin aikaisemmin kysynnän tasolle. Samaan aikaan hintojen kehitys on aiempaa enemmän sidoksissa rahoitusmarkkinoiden muutoksiin. Perushyödyketuotantoon liittyvä epävarmuus hintakehityksestä ei ole hintojen nousun myötä helpottanut. Maailmantalouden muutoksilla on siis ollut selkeä vaikutus perushyödyke-markkinoihin, mutta yhtä lailla perushyödykemarkkinoiden muutokset vaikuttavat maailmantalouden kehitykseen yleisesti.

Uusilla vahvan talouskasvun mailla tulisi olla nykyistä suurempi vastuu kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa

Maailmankaupan ja globaalien hallinnan kannalta on merkittävää myös se, että yhä suurempi osuus kaupasta käydään kehittyvien ja kehitysmaiden kesken, ns. etelä-etelä –kauppana. Viimeisen 15 vuoden aikana etelä-etelä –kauppa on moninkertaistunut. Myös erityisesti Kiinan suorat sijoitukset ulkomaille ovat kasvaneet erittäin voimakkaasti. Suorat sijoitukset tähtäävät usein raaka-aineiden ja perushyödykkeiden hankintaan.

Vahvan talouskasvun maiden rooli näkyy toisaalta raaka-aineiden kysynnässä, mutta samalla on herännyt myös kiinnostus näiden maiden poliittisesta vaikuttavuudesta. Erityisesti toimintatavat Afrikan energia-, raaka-aine- ja maataloustuotannon sijoituksissa ovat herättäneet keskustelua ihmisoikeuksien, hyvän hallinnon ja ympäristönormien kunnioittamisesta.

Kiinalla, Intialla ja Brasiliassa sekä muilla vahvan talouskasvun kehitysmailla tulisi olla nykyistä suurempi vastuu ja rooli myös kansainvälisen perushyödykepolitiikan suunnittelussa, toteuttamisessa ja rahoittamisessa.

CFC:lla ei ole toimintamahdollisuuksia itsenäisenä rahoituslaitoksena: liittäminen muuhun organisaatioon tulisi tapahtua reformin kautta

Perushyödykkeistä riippuvaisiin maihin kohdistuvan kehityspolitiikan tärkein päämäärä on saada aikaan kehitystä, joka edistää tuotannon monipuolistamista ja nostaa perushyödykkeiden jalostusarvoa. Tätä toimintaa toteuttaa maailmassa laaja joukko kansainvälisiä järjestöjä, muun muassa UNCTAD, UNIDO, FAO, ITC, Maailmanpankki, hyödykejärjestöt sekä Common Fund for Commodities. Kaikilla näillä on omat erityispiirteensä ja roolinsa, mutta käytännössä niiden toiminnassa on kuitenkin paljon yhtymäkohtia ja myös

päällekkäisyyttä. Kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa onkin tarvetta työnjaon selkiyttämislle.

Edellä mainituista organisaatioista Common Fund for Commodities on ollut ainoa pelkästään perushyödykkeisiin keskittynyt organisaatio. Sen mandaatti on hyvin laaja, vaikka se on kooltaan ja rahoitukseltaan hyvin pieni instituutio. CFC:n rahoitus kehityshankkeisiin (ns. Second Account) loppuu vuoden 2013 aikana ja päätös rahoituksesta ja koko instituution tulevaisuudesta on tehtävä pian. Keskustelu järjestön tulevaisuudesta on käynnissä, mutta näkemuserot kehitysmaiden ja muiden maiden välillä ovat suuret. Vaikuttaa todennäköiseltä, että 1-2 vuoden aikaperspektiivillä poliittisesti realistisin vaihtoehto on CFC:n uudistaminen. Itsenäisen CFC:n uudistaminen on kuitenkin vain välivaihe.

Pitkällä aikavälillä CFC:lla ei ole toimintamahdollisuuksia itsenäisenä rahoituslaitoksena. Sen toimintakenttä on liian laaja ja sen toiminnan tehokkuudesta on esitetty kysymyksiä. CFC on kustannusrakenteeltaan myös hyvin raskas. CFC:n lakkauttaminen ei kuitenkaan ole todennäköistä rahaston kehitykselle tärkeän symbolisen merkityksen sekä lakkauttamisen juridisen ja hallinnollisen hankaluuden vuoksi.

CFC:n tehokkaan reformin kriteerit

CFC:n lyhyellä aikavälillä tehtävän reformin on oltava sellainen, että se tukee rahaston myöhempää liittämistä toiseen organisaatioon. CFC:n reformi ja liitos muualle ovat osa työnjaon selkiyttämistä kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa.

Erityisesti seuraaviin asioihin on kiinnitettävä huomiota kun arvioidaan CFC:n reformin etenemistä:

- 1) onko toiminnan fokusta rajattu nykyistä selvästi pienemmäksi?
- 2) onko projektien mahdollisten tarjoajien joukkoa laajennettu?
- 3) onko projektien valinta-aikaa lyhennetty?
- 4) onko nykyistä hallintorakennetta kevennetty ja toimintaa tehostettu?

Yksi keino rajata CFC:n tehtäväkenttää on keskittyä ainoastaan sellaisiin hankkeisiin, joiden tulokset ovat helposti mitattavissa. On ehdotettu myös muun muassa hyödykemäärän ja maantieteellisen fokuksen rajaamista, mutta se ei todennäköisesti ole realistinen vaihtoehto eikä järkevä ainakaan ennen kuin uusi isäntäorganisaatio on päätetty. CFC:n hankkeiden rahoituspäätösten nopeuttaminen tekee CFC:sta nykyistä houkuttelevamman yhteistyö- ja

rahoittajatahon. Projektien tarjoajien välille saadaan enemmän kilpailua ja kilpailun lisääntyessä projektien laatua nostettua, jos projektiehdotuksia hankitaan myös muilta kuin hyödykejärjestöiltä. Henkilöstön järkevään jakaantumiseen eri osaamis- ja palkkatasoille ja hallinnon yleiseen tehostamiseen on kiinnitettävä huomiota. Tällä hetkellä CFC on kokoonsa nähden raskasrakenteinen. Pitkällä aikavälillä CFC:n mahdollisuudet saada vapaaehtoista rahoitusta (osana isompaa organisaatiota) pohjautuvat siihen, että sillä on selvästi rajattu ja uskottava tehtäväkenttä globaalissa perushyödykepolitiikassa ja tähän alueeseen liittyvää kilpailukykyistä ja tehokasta osaamista.

CFC:n liittäminen UNCTADIin käytännöllisin ja helpoimmin toteutettava vaihtoehto

CFC:lla on perushyödykehankkeisiin liittyvää osaamista, jota tarvitaan globaalissa perushyödykepolitiikassa. Ennen kaikkea CFC on hankkinut osaamista perushyödykehankkeiden rahoittamisessa ja hankkeiden toteuttamisen seurannassa. Pitkällä aikavälillä tämä osaaminen saadaan tehokkaimmin käyttöön liittämällä rahasto osaksi järjestöä, jolla on laaja-alaista perushyödykeosaamista, mutta jolta puuttuu kokemusta kenttätöiden rahoittamisesta.

Mahdollisina vaihtoehtoina CFC:n isäntäorganisaatioiksi on esitetty UNCTADia, UNIDO:a, ITC:ta ja IFAD:ia. FAO ei ole ollut esitettyjen vaihtoehtojen joukossa, mahdollisesti järjestön omasta päätöksestä johtuen. ITC on kiinnostunut yhteistyöstä CFC:n kanssa, mutta haluaa odottaa mitä ehdotettu reformi tuo tullessaan. Sekä UNIDO että UNCTAD ovat ilmaisseet kiinnostuksensa toimia CFC:n uusina isäntäorganisaatioina.

UNCTADin vahvuutena on sen laaja-alaisuus. Järjestöllä on pelkästään perushyödykkeisiin keskittyvä yksikkö, joka on suoraan UNCTADin pääsihteerin alainen, mutta lisäksi sillä on muun muassa kauppaa, kilpailukykyyn, investointeihin ja teknologiaan liittyviä yksiköitä ja osaamista. UNCTAD on erityisesti politiikkafoorumi sekä analyysejä ja tilastoja tuottava järjestö. Lisäksi sillä on (politiikkatason) teknistä yhteistyötä maiden kanssa, mutta ei juurikaan kentällä olevaa henkilöstöä.

Vuodesta 2008 alkaen perushyödykekysymykset ovat saaneet UNCTADissa erityistä painoarvoa ja esimerkiksi tilasto- ja analyyysityötä on voimakkaasti kehitetty. UNCTADin heikkoutena on kenttätason kokemuksen ja käytännön toiminnan puute hankkeiden toteuttamisessa. Vuonna 2009 toteutetussa perushyödykebranchin evaluoinnissa pidettiin tärkeänä muun muassa innovatiivisuuden lisäämistä analyyysityössä ja näiden analyysien

ideoiden ja tulosten viemistä kentälle. Tärkeänä pidettiin myös kumppanuuk-sien lisäämistä. Raportissa tuodaan myös esiin henkilöstöön ja henkilöstöasi-oiden hoitoon liittyviä ongelmia. Tarkastelu koski kuitenkin pääosin aikaa ennen vuosia 2008-2009. Mikäli CFC liitettäisiin UNCTADIin, toimisi se UNCTADin tavoitteiden mukaan jonkinlaisena käytännön välineenä UNCTADin analyysien tulosten/havaintojen kentälle viemisessä ja tukisi näin UNCTADin poliittista työtä.

CFC ja UNCTADin perushyödykeosaamisen kehittäminen

UNCTADissa ei nähdä tarvetta CFC:n toiminta-alueen kaventamiseen, mikäli se toimisi osana UNCTADia. Rahoitusmuotona olisi erillinen trust fund. UNCTADin perushyödyketyön kehittäminen on vielä kesken ja mm. uusien raporttisarjojen ensimmäisiä numeroita ei ole vielä tätä kirjoittaessa julkaistu. UNCTADin perushyödykeyksikössä analyysityötä tekee vain muutama henki-lö. Yhteyksiä tutkimusmaailmaan on, mutta ne ovat tällä hetkellä satunnaisia.

Jotta UNCTADin analyysityö hyödyttäisi systemaattisesti perushyödyk-keisiin liittyvää kehitystyötä, rakenteelliset ja nykyistä pysyvämmät yhteydet käytännön läheiseen tutkimusmaailmaan ovat oleellisia. Pysyvänä yhteistyö-tahona voisi toimia esimerkiksi jokin yliopisto, jossa analysoidaan mm. uu-denlaisten keinojen toimivuutta tai UNU-WIDER. Kuitenkin jo nykyisellään UNCTADin analyysityö hyödyttäisi selvästi CFC:n työtä. Tällä hetkellä CFC:n linkki analyttiseen työhön on satunnainen ja projektiehdotukset tulevat hyö-dykejärjestöistä.

CFC:n liittäminen osaksi UNCTADia voisi myös edelleen vahvistaa pe-rushyödykenäkökulmaa Maailmanpankin johdolla toimivassa ”Task Force on Commodity Risk Management” -elimessä, jossa myös UNCTAD on mukana. Sen tavoitteena on modernien riskinhallintamenetelmien kehittäminen sekä alkutuottajien että alan yritysten käyttöön.

CFC:n työnjakoa muiden perushyödykeorganisaatioiden kanssa syytä täs-mentää

CFC:n uutta roolia UNCTADin osana mietittäessä on syytä tarkastella myös työnjakoa muiden perushyödykepolitiikan toimijoiden kanssa. UNCTADin osana toimiminen korostaa mm. sitä, ettei CFC:n tavoitteena oleva pe-rushyödykepolitiikan edunvalvojan/puolestapuhujan rooli (advocacy) ole enää tarpeen. Tähänkin asti CFC on ollut tässä tavoitteessaan melko huo-

maamaton. UNCTADilla on puolestaan pitkät perinteet perushyödykepolitiikan konferenssien ja muiden kansainvälisten tapahtumien järjestämisessä sekä markkinoiden seurannassa. Parhaillaan UNCTAD vahvistaa hyvinkin voimakkaasti perushyödykkeisiin ja niiden markkinoihin liittyvän informaat-ion tuottamista ja jakamista.

Toisaalta työnjakoa FAO:n ja Maailmanpankin suuntaan tulisi myös selkiyttää. Suurin osa perushyödykkeistä tuotetaan maataloudessa. FAO on perinteisesti keskittynyt perusmaatalouden kehitysedellytysten edistämiseen sekä politiikkasuosituksiin. FAO toteuttaa tavoitteitaan antamalla teknistä apua eri muodoissa. Maailmanpankki on suunnannut voimakkaasti voimava-roja maatalouden kehitykseen vuonna 2008 hyväksytyjen suuntaviivojen mukaisesti. Maailmanpankilla on lisäksi ylivertainen kokemus kehittämishankkeiden rahoittamisessa ja projektien toteuttamisessa. CFC:n mahdollisuudet maataloussektorin perusrakenteiden kehittämiseen ovat vähäiset.

Muut vaihtoehdot CFC:lle vielä epävarmoja tai kapealla pohjalla

UNCTADin lisäksi FAO, ITC ja UNIDO olisivat mahdollisia vaihtoehtoja CFC:n uusiksi isäntäorganisaatioiksi. FAO ei kuitenkaan ole ilmaissut kiinnostustaan CFC:ta kohtaan. ITC on tehnyt hiukan projektiyhteistyötä CFC:n kanssa ja on kiinnostunut tekemään yhteistyötä myös jatkossa. Järjestössä halutaan kuitenkin ensin katsoa mihin suuntaan CFC:ta reformoidaan. ITC on myös pieni organisaatio eikä tarjoa samanlaista analyysiin perustuvaa taustaa mitä UNCTAD parhaimmillaan voisi tarjota. Myös UNIDO on kiinnostunut CFC:sta. Vaikka sen fokus osin sopisi hyvin CFC:ssa tehtävään työhön, on se kuitenkin melko kapea koko perushyödykeproblematiikkaa ajateltaessa.

CFC:n tulevaisuuden strategiat lyhyellä ja pitkällä aikavälillä

Pitkällä aikavälillä käytännöllisin vaihtoehto on CFC:n sulauttaminen osaksi UNCTADia. UNCTADin etuja ovat sen laaja-alaisuus, analyysityölle annettu suuri painoarvo ja järjestön ilmeinen arvostus kehitysmaissa. Lyhyellä aikavälillä tehtävän itsenäisen CFC:n reformin on oltava sellainen, että se edesauttaa saumatonta sulauttamista UNCTADIin. UNCTADin omassa toiminnassa on kiinnitettävä huomiota siihen, että tehtävä analyysityö todella tukee kenttätyötä ja että lupaavalla näyttävillä uudistukset perushyödykeyksikön työssä toteutuvat. Pysyviä kumppanuuksia ulkopuolisten perushyödyketutkimusta tekevien tutkimuslaitosten kanssa olisi syytä luoda.

Suosituksset Suomen toiminnalle ja rahoitukselle kansainvälisessä perushyödykepolitiikassa, erityisesti CFC:n tulevaisuuden vaihtoehtojen kannalta

Lyhyellä aikavälillä Suomen kannalta järkevintä on edetä CFC:n suhteen OECD-maiden ja EU:n yleisen linjan mukaisesti. Tällä hetkellä ja parin vuoden aikavälillä poliittisesti realistisimmalta vaihtoehdolta näyttää CFC:n hallinnon ja rahoituksen uudistaminen ja CFC:n säilyminen itsenäisenä järjestönä (ns. vaihtoehto A+C). Pitkällä aikavälillä tämä ei kuitenkaan ole kestävä vaihtoehto ja reformi on vain välivaihe. Ei ole todennäköistä, että CFC:n toimintaa ja fokusta saataisiin uudistettua lyhyessä ajassa niin paljon, että siitä saataisiin nykyistä kiinnostavampi rahoituskohde. Vaikka toimintaa saataisiinkin uudistettua, pidemmällä aikavälillä CFC:ssa oleva osaaminen hyödyttäisi eniten osana suurempaa järjestöä, jos CFC:lla on siellä selkeä rooli.

Suosituksset:

- Suomi ei tee ainakaan tässä vaiheessa CFC:n suhteen omia merkittäviä avauksia, vaan etenee OECD/EU-linjan mukaisesti
- Suomi pyrkii vaikuttamaan CFC:n reformiin lyhyellä aikavälillä siten, että reformi tukee CFC:n myöhempää liittämistä osaksi suurempaa järjestöä
 - o fokusta rajattava reippaasti, esim. keskittymällä ainoastaan sellaisiin projekteihin, joiden tulokset ovat selkeästi mitattavissa
 - o projektien hyväksyntäprosessia nopeutettava ja hyödykejärjestöjen valtaa vähennettävä (mutta ei poistettava)
 - o hallinnon tehokkuuteen kiinnitettävä huomiota
- Pitkällä aikavälillä CFC:n sulauttaminen osaksi isompaa järjestöä järkevintä ja se tukee myös työnjaon selkiyttämistä kv. perushyödykepolitiikassa, UNCTAD luonnollisin isäntäorganisaatio:
 - o CFC:n toiminta tukeutuu UNCTADin perushyödykkeitä koskevaan analyysityöhön, muun muassa riskienhallinta yhtenä osaluena
 - o UNCTADin perushyödyketyötä ja CFC-liitoksen onnistumista arvioitaessa on kiinnitettävä huomio UNCTADin analyysityön innovatiivisuuteen ja laatuun sekä sen linkittymiseen käytännön kenttätööhön, eli on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota siihen, että UNCTADin analyysi tukee perushyödyketuotannon, -jalos-

- tuksen ja -markkinoinnin kehittämishankkeita sekä niiden rahoittamista
- o UNCTADin analyysityön onnistumisen kannalta pysyvien kumppanuuksien luominen tutkimuslaitosten kanssa keskeistä
 - mikäli CFC:n liittäminen osaksi toista järjestöä ei pitkällä aikavälillä etene, Suomen on harkittava CFC:sta irtautumista ja perushyödytyön tukemista vastaavasti enemmän muiden organisaatioiden kautta
 - pitkällä aikavälillä Suomelle luontaista voisi olla perushyödykkeisiin liittyvän analyysin, koulutuksen ja neuvonnan tukeminen, korva-merkittä rahaa esim. UNCTADIin, FAO:oon, ITC:hen
 - UNCTADissa institutionaalisten kytkentöjen vahvistaminen/luominen ulkopuoliseen tutkimusmaailmaan, esim. UNU-WIDER, myös rahoitusta Suomen omalle tutkimukselle mm. perushyödykemarkkinoiden riskienhallinnan kysymyksissä
 - Varautuminen hintavaihteluihin ja myös elintarvikemarkkinoiden epävarmuuteen (food insecurity) edellyttää riskienhallintamenetelmien kehittämistä ja käyttöönottoa laajemminkin. Suomessa tämä edellyttää valmistautumista meneillään olevaan kehitykseen analyysien, tutkimusten ja kehityspoliittisten aloitteiden keinoin.

LÄHTEET

- Baffes, J. 2009. The challenges of Burundi's tea industry. *Current Politics and Economics of Africa*, vol. 2(1): 67-94.
- Baffes, J. 2011. Cotton subsidies, the WTO, and the 'Cotton problem'. *The World Economy* 2011, vol. 34(9): 1534-1556.
- Burger, K. 2011. Commodities and their Common Fund. *Common Fund for Commodities*. 40 p.
- Common Fund for Commodities 2007. Draft third five-year action plan (FYAP) 2008 to 2012, as recommended by the Executive Board. CFC/GC/19/3, Common Fund for Commodities, nineteenth annual meeting of the Governing Council, Kuala Lumpur, Malaysia, 27 and 28 November 2007.
- Common Fund for Commodities 2011. Basic Facts 2010-2011. *Common Fund for Commodities*. 38 p.
- G20 2011. Communiqué: G20 Leaders Summit – Cannes – 3-4 November 2011.
- Giovanucci, D. & Hunt, J. 2009a. Papua New Guinea: Strategic assessment of the coffee sector. World Bank, European Development Fund, prepared for ACP States. 55 p.
- Giovanucci, D. & Hunt, J. 2009b. Cameroon: Production of washed coffee – Arabica and Robusta, feasibility study. World Bank. 45 p.
- High level panel of experts on food security and nutrition 2011. Report on price volatility, a zero draft consultation paper, 11 May 2011. Committee on World Food Security, FAO.
- IMF 2011a. World Economic Outlook database, September 2011.

- IMF 2011b. World Economic Outlook, September 2011. Slowing growth, rising risks. 241 p.
- Laaksonen, K. 2008. Perushyödykepolitiikka Suomen kehityspolitiikan osana. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja n:o 209, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos. 132 s.
- Nissanke, M. 2011. Commodity markets and excess volatility: sources and strategies to reduce adverse development impacts. Paper prepared for the Common Fund for Commodities CFC. 68 p.
- Prakash, A. (ed.) 2011. Safeguarding food security in volatile global markets. FAO. 249 p.
- Stevens, C. 2011. The impact on CDDCs of the dissolution of the CFC. Final report, 21 July 2011. CJS Trade Consultants. 27 p.
- Triple Line Consulting 2010a. The relevance, functioning & future direction of the Common Fund for Commodities. Revised final report, August 2010. 57 p.
- Triple Line Consulting 2010b. Mid-term review of the third five year action plan 2008-2012. Final report, 29 August 2010. 110 p.
- UNCTAD 2009. In-depth external evaluation of UNCTAD's commodities programme. UNCTAD, TD/B/WP/213. 20 p.
- UNCTAD 2011. Price formation in financialized commodity markets: the role of information. UNCTAD/GDS/2011/1. 67 p.
- UN-OHRLLS 2011. Harnessing the positive contribution of south-south cooperation for least developed countries' development. Background paper for the preparatory meeting of the Fourth UN Conference on the Least Developed Countries, presented at New Delhi, 18-19 February 2011.
- World Bank 2011a. Annual report 2011. Year in review. Washington, D.C. 43 p.
- World Bank 2011b. Global commodity markets annex, in Global Economic Prospects, June 2011.
- WTO 2011. World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence. 256 p.

Haastattelut

Anders Aeroe, ITC

Junior Davis, UNCTAD

Petko Draganov, UNCTAD

Samuel Gayi, UNCTAD

Kimmo Närhinen, MMM

Riikka Rajalahti, Maailmanpankki (sähköpostihaastattelu)

Anna Santala, MMM

Ian Sayers, ITC

Anna Tofftén, Ruotsin maatalousministeriö (sähköpostihaastattelu)

Kent Wilska, UM

PTT julkaisuja, PTT publikationer, PTT Publications

22. Hanna Karikallio. 2010. Dynamic Dividend Behaviour of Finnish Firms and Dividend Decision under Dual Income Taxation
21. Satu Nivalainen. 2010. Essays on family migration and geographical mobility in Finland
20. Terhi Latvala. 2009. Information, risk and trust in the food chain: Ex-ante valuation of consumer willingness to pay for beef quality information using the contingent valuation method.
19. Perttu Pyykkönen. 2006. Factors affecting farmland prices in Finland
18. Vesa Silaskivi. 2004. Tutkimus kilpailuoikeuden ja maatalouden sääntelyn yhteensovittamisesta.

PTT raportteja, PTT forskningsrapporter, PTT Reports

235. Janne Huovari. 2012. Globalisaatio ja tuotannon sijoittuminen
233. Pasi Holm – Veera Laiho – Iikko B. Voipio. 2012. III-olut Alkoon ja II-olut kauppoihin
232. Jyri Hietala – Markus Lahtinen – Petri Mäki-Fränti – Sami Pakarinen. 2011. Omaisuus ja hoiva – Eri omaisuuslajit vanhuusajan hoivan rahoittamisessa
230. Kyösti Arovuori – Hanna Karikallio – Perttu Pyykkönen. 2011. Voimasuhteiden kehitys Suomen ruokamarkkinoilla
229. Pasi Holm – Janne Huovari. 2011. Kunnat verouudistuksen maksajina? Julkaistu myös sarjassa: Kunnallisanon kehittämistä tutkimusjulkaisu 63/2011
228. Petri Mäki-Fränti. 2011. Liikennehankkeiden epäsuorien taloudellisten vaikutusten arviointi
227. Matleena Kniivilä - Paula Horne - Marjatta Hytönen - Jukka-Pekka Jäppinen - Arto Naskali – Eeva Primmer - Janne Rinne. 2011. Monia hyötyjä metsistä - Ekosysteempipalveluiden yhteistuotanto ja tuotteistaminen.

PTT työpapereita, PTT diskussionsunderlag, PTT Working Papers

135. Pasi Holm – Veera Laiho. 2012. Alkoholijuomien optimiverotus Suomessa
134. Markus Lahtinen – Veera Laiho – Sami Pakarinen – Lauri Esala. 2011. Alueellisten asuntomarkkinoiden kehitys vuoteen 2014
133. Markus Lahtinen – Veera Laiho – Sami Pakarinen. 2011. Kotitalouksien asumismenot Suomessa 2011-2015
132. Perttu Pyykkönen – Tuomas Kuhmonen – Stefan Bäckman. 2011. Pohjoisen tuen tukijärjestelmän vaikutukset Suomessa vuosina 2006-2010
131. Petri Mäki-Fränti – Markus Lahtinen – Sami Pakarinen – Lauri Esala. 2011. Alueellisten asuntomarkkinoiden kehitys vuoteen 2013
130. Perttu Pyykkönen – Teemu Seppälä – Tapani Yrjölä. 2011. Rehun sopimustuotannon mahdollisuudet Kainuussa
129. Tapani Yrjölä - Petri Mäki-Fränti - Perttu Pyykkönen. 2010. Maataloustuotteiden kaupan vapautumisen vaikutukset tuotannon keskittymiseen – ekonometrinen analyysi
128. Tapani Yrjölä. 2010. Elintarviketuotannon rakenteen keskittyminen ja politiikat.