

Globaalin talouspolitiikan kriittinen historia

Juha Tarkka

Martin Daunton,
The Economic Government of the World 1933 – 2023.
Allen Lane (Penguin) 2023, xxxiv + 986 sivua.

Martin Daunton on brittiläinen yhteiskunta-historioitsija ja Cambridgen yliopiston emeritus-professori, joka on toiminut mm. Royal Historical Societyn puheenjohtajana. Uusimmassa kirjassaan hän esittää laajan katsauksen globaalin taloudellisen yhteistyön kehitykseen 1930-luvun suuresta lamakaudesta aina nykypäiviin saakka.

Suvereenien valtioiden taloudellisten intressien ja niiden talouspolitiikan yhteensovittaminen on ollut kansainvälisen diplomatian asialistalla ainakin vuodesta 1933 alkaen, jolloin Lontoossa järjestettiin suuri kansainvälinen konferenssi 1930-luvun talouskriisin ratkaisemiseksi. Tuolloin ongelmiksi koettiin kultakanan sortumisen jälkeinen valuuttakurssikilpailu, protektionismi sekä perushyödykkeiden hintojen romahduksen aiheuttama kriisi niiden tuotannosta riippuvaisissa maissa. Kokous epäonnistui, mistä on syytetty Yhdysvaltain presidentti F.D. Rooseveltin haluttomuutta rajoittaa maansa talouspoliittista suvereenisuutta – hän

kun oli juuri käynnistämässä radikaalia *New Deal* -lamantorjuntaohjelmaansa.

Daunton seuraa kirjassaan kansainvälisten taloussuhteiden ja niiden hallintayritysten kehitystä alkaen Lontoon konferenssista, jatkaen Bretton Woodsin instituutioiden (Kansainvälinen valuuttarahasto ja Maailmanpankki) sekä GATT-tullijärjestön perustamiseen toisen maailmansodan jälkeen ja sitten tutkien kansainvälisen talouspolitiikan haasteita ja moninaisia ratkaisuyrityksiä sitä seuranneina vuosikymmeninä. Keskeisiä etappeja ovat siirtyminen keltuun valuuttakursseihin 1970-luvulla, talouspoliittisen nk. Washingtonin konsensuksen synty ja sen edustaman liberalismien ajautuminen vaikeuksiin Aasian kriisin (1997) aikana ja sen ainakin osittainen murtuminen suuren finanssikriisin (2008) seurauksena. Esitys jatkuu aivan viime aikoihin, joita leimaavat Kiinan taloudellisen mahdin nousu ja globalisaatiota haastava talouspoliittinen uusnationalismi.

Se, mikä erottaa Dauntonin kirjan monista muista kansainvälisiä finanssisuhteita koskevista yleisesityksistä, on sen näkökulman laajuus. Daunton ei tyydy vain valuutta- ja finanssijärjestelmän kehityksen arviointiin, vaan käsittelee yhtä kattavasti myös kauppapolitiikan ja kehityspolitiikan instituutioita. Hän kuvaa kehitysmaiden pyrkimystä parantaa asemaansa maailmantaloudessa ja tämän tuloksena vuonna 1964 perustettua UNCTAD-järjestöä, ja sen kautta 1970-luvulla ajettua hanketta Uudeksi kansainväliseksi talousjärjestykseksi (UKTJ). Ristiriidat kehittyneiden teollisuusmaiden ja ”globaalin etelän” välillä leimasivat alusta alkaen myös GATTin seuraajaksi vuonna 1991 perustetun Maailman kauppajärjestön (WTO) toimintaa. WTO:n valmistelema ja vuonna 2001 aloitettu laaja-alainen ja kunnianhimoinen Dohan kehitysohjelma, jonka päätavoitteena oli ”sijoittaa kehityskysymykset maailman kauppajärjestelmän ytimeen”, ajautui melko pian umpikujaan, jonka poliittista taustaa Daunton kirjassa melko laajasti ja kaunistelematta valottaa.

Dauntonin kirjan lähestymistapa on laaja myös siinä mielessä, että se pyrkii systemaattisesti ottamaan huomioon teollistuneiden markkinatalousmaiden lisäksi myös kehittyvien ja siirtymätalouksien näkökulmat. Eniten huomiota saavat näistä suurimmat, Kiina, Venäjä ja Intia. Maantieteellisen kattavuuden laajuus ja kehittyvien (tai nousevien) maiden näkökulman käsittely tekee kirjasta erityisen hyvin nykyiseen maailmantilanteeseen sopivan, eli taloushistorioitsija Adam Toozen sanoin ”historian meidän ajallemme” (Financial Times, 24.5.2023).

Näkökulman poikkeuksellinen laajuus tekee kirjasta melkoisen järkäleen aivan fyysisestikin, varsinaista tekstiä kun on liki 900 sivua (lisäksi erittäin laajat lähdeviitteet ja kirjallisuusluettelo). Osaltaan tekstin määrään vaikut-

taa myös aiheen käsittelytapa, sillä Daunton pyrkii asettamaan eri maiden toiminnan kansainvälisissä kauppaja rahoitusneuvotteluissa kunkin maan kansalliseen poliittiseen kontekstiin. Hän korostaa varsinkin Yhdysvaltojen usein ambivalenttia suhtautumista rooliinsa maailman johtavana kansantaloutena ja siitä koituvaan vastuuseen. Tämän taustalla ovat tietenkin internationalististen ja nationalististen ryhmittymien voimasuhteiden vaihtelut maan politiikassa.

Globaalin talouspolitiikan asialista on Dauntonin kirjan kattamana aikana laajentunut merkittävästi. Lontoon konferenssissa vuonna 1933 oli kysymys ennen kaikkea valuuttapolitiikan yhteensovittamisen mahdollisuudesta. Toisen maailmasodan jälkeen mukaan tuli maksetuseiden tasapainottamisen koordinointi ja tukeminen sekä kauppapolitiikan puolella työ tullien vastavuoroiseksi alentamiseksi. 1960- ja 1970-luvuilla kehityspolitiikka ja raaka-ainemarkkinoiden tasapaino-ongelmat nousivat kansainväliseen talouspoliittiseen keskusteluun. 1980- ja 1990-luvuilla tapahtunut kansainvälisten pääomanliikkeiden kasvu vaati kansainvälisen yhteistyön käynnistämistä rahoitusmarkkinoiden sääntelyn koordinoitukseksi, ja viime aikoina ympäristö- ja ilmastopolitiikka ovat tulleet osaksi globaalin taloudellisen hallinnan kokonaisuutta.

Ulkoisvaikutuksia on maailmantaloudessa kaikkialla, joten kooperatiiviset ratkaisut olisivat ihmiskunnan kannalta yleisesti parempia kuin ”kaikkien sota kaikkia vastaan” suvereniteetistään lyhytnäköisesti kiinni pitävien maiden kesken. Kysymys tällöin on, millä mekanismeilla globaali taloudellinen hallinta tapahtuu tai millä mekanismeilla sen pitäisi tapahtua. Poliitiikan teoriassa ääri vaihtoehtoina esiin nousevat Thomas Hobbesin esittämä ajatus

”Leviathanista”, hegemonista, jonka johtoon muuten keskenään taistelevat osapuolet alistuvat päästäkseen järjestyneeseen rauhantilaan, tai sitten Immanuel Kantin teoksessaan ”Ikuisen rauhaan” (*Zum ewigen Frieden*) esittämä visio globaalista yhteiskuntasopimuksesta, jolla kansat muodostaisivat perustuslaillisen federaation, joka varmistaisi oikeuteen perustuvan maailmanjärjestelmän.

Hobbesilaista kantaa edusti tunnetusti kansainvälisen talouden ja talouskriisien kuuluista tutkija Charles Kindleberger. Hän syytti 1930-luvun lamakauden syvyydestä Yhdysvaltoja, joka ei silloin täyttänyt hegemonisen pelaajan vastuitaan (toisin kuin Britannia, joka Kindlebergerin mielestä oli toiminut vastuullisesti omalla hegemoniakaudellaan ennen 1. maailmansotaa). Daunton kärkeä, että Kindlebergerin mielestä globaalin hallinnan ongelmia ei aiheuta se, jos hegemonilla on liikaa valtaa, vaan se, jos sitä on liian vähän. Toisaalta lähimmäs Kantin ajattelua osuu Keynes, joka olisi Bretton Woodsin kokouksessa halunnut sopia symmetrisestä kansainvälisestä rahajärjestelmästä, jonka keskiössä olisi dollarin sijasta ollut erityinen maailmanvaluutta *bancor*, ja jossa vastuu maksutaseiden tasapainottamisesta ei olisi jäänyt vain alijäämämaitten kireän talouspolitiikan varaan, vaan ylijäämämailla olisi ollut yhtä suuri vastuu kansainvälisen tasapainon palauttamisesta. Keynesin visio, johon Daunton suhtautuu kirjassaan varsin positiivisesti, ei tunnetusti toteutunut, ja toisen maailmansodan jälkeinen rahajärjestelmä rakentui dollarin ja alijäämämaitten yksipuolisen sopeutumisveloitteen varaan.

Dauntonin esittämä näkökulma on reaalioliittinen, eikä hän aseta paljon toivoa Hobbesin tai Kantin esittämiin teoreettisiin konstruktioihin. Hän lähtee siitä, että maailmantalous koostuu jatkossakin kansallisvaltioista, jotka harjoit-

tavat talouspoliittista yhteistyötä monien eri tarkoituksiin perustettujen järjestöjen ja järjestelmien kautta (*”messy multilateralism”*). YK:n ja sen alajärjestöjen (kuten IMF tai WTO) rinnalle ja niitä tärkeämmiksikin ovat nousseet erilaiset alueellisen yhteistyön muodot sekä tärkeimpien maiden epämuodollisissa ryhmissä (kuten G7 ja G20) harjoittama koordinaatio.

Alueellisista yhteistyöjärjestöistä erityistä huomiota Daunton kiinnittää luonnollisesti EU:hun, koska se on niin keskeinen toimija varsinkin kauppaa- ja ilmastopolitiikassa. Daunton suhtautuu kuitenkin EU:hun varsin kriittisesti, varsinkin sen toimintaan vuosien 2010–2012 eurokriisin aikana ennen Mario Draghin pääjohtajakautta EKP:ssa. Dauntonin mielestä Euroopan rahaliitossa on vakavia valuvikoja jäsenmaiden reaalityönsä integrointiin heikkouden sekä yhteisen finanssipolitiikan puutteen vuoksi. Toisaalta hänen tuomionsa EU:n toiminnasta koronakriisin aikana on jo myönteisempi.

Mitä lähemmäs nykyaikaa tullaan, sitä enemmän kirjassa tulevat esiin kirjoittajan mielipiteet ja loppuluvuissa se muuttuu historian-tutkimuksesta lähes ohjelmalliseksi. Daunton pitää kansainvälisen taloushallinnan parantamista välttämättömänä. Hän kirjoittaa, että maailmantalouden jatkuvien epätasapainojen ja uusien finanssikriisien uhan lisäksi kuvaan ovat tulleet ilmastonmuutoksen ja epidemioiden ihmiskunnalle aiheuttamat eksistentiaaliset uhat. Globaaliin yhteistyöhön sitoutuminen on kuitenkin mahdollista vain heikentämällä talousnationalismin houkutusvoimia. Se ei ole helppoa, mutta vaihtoehdot olisivat katastrofaalisia.

Keynesiläisenä Daunton katsoo, että taloudellisen nationalismen vastavoimana valtioiden on harjoitettava vahvaa ja koordinoitua sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaa niiden ongelmien lie-

ventämiseksi, jotka ovat globalisaation vastaisen populismin taustalla. Reaalipoliitikkona hän katsoo myös, että globaalien haasteiden voittaminen vaatii, kaikista vaikeuksista huolimatta, parempaa yhteistyötä yli poliittisten blokkirajojen, kuten ”pohjoisen” ja ”etelän” välillä ja myös liberaalikapitalististen länsimaiden ja Kiinan tapaisten autoritäärisesti hallittujen maiden välillä.

Dauntonin kirja on jo pituutensakin takia melkoinen lukuprojekti. Se on kuitenkin palkitseva. Sitä voi ehkä syyttää liiasta keskittymisestä poliittisiin tapahtumiin, poliittisiin virtauksiin ja kiistoihin, minkä vuoksi taloudellinen faktapohja ja tilastoaineisto, joihin ekonomistit tai taloushistorioitsijat useimmiten nojaavat, jäävät siinä aika pieneen rooliin. Toisaalta se juuri siksi tarjoaa ekonomistille hyödyllistä instituutio-naalista ja poliittista näkökulmaa, joka auttaa menneiden ja nykyisten maailmantapahtumien tulkinnassa. Kaikkiin Dauntonin arvioihin lukija tuskin yhtyy, mutta parempaa ja ajankohtaisempaa kirjaa tästä aihepiiristä tuskin on nykyään saatavilla. □