

Toimivaan globalisaatioon vähän horjuen mutta määrätietoisesti

Pertti Haaparanta

Joseph Stiglitz: *Making Globalization Work*, Allen Lane, 2006.

Aiemmissa kirjoissaan *Globalization and Its Discontents* (suom. *Globalisaation sivutuotteet*) ja *The Roaring Nineties* aikamme yksi tunnetuimmista taloustieteilijöistä Joseph Stiglitz räimi lähinnä Kansainvälistä valuuttarahastoa (IMF) ja Maailmanpankkia sekä niiden toiminnan taustalta löytämänsä ideologiaa. Maailmanpankki tosin sai hellempää kohtelun, varsinkin siltä ajalta, jolloin Stiglitz oli pankin pääekonomisti. Kahdessa viimeisessä kirjassaan, nyt arvioitavassa ja *Fair Trade for All* -teoksessaan, jonka Stiglitz on kirjoittanut yhdessä Andrew Charltonin kanssa, Stiglitz hahmottelee politiikkaa, jolla globalisaatio saataisiin toimimaan niin, että se hyödyttäisi myös maailman vähäosaisia. Tämä on tervetullutta; tähänastinen globalisaatiokritiikkihän on tuottanut vain vähän vaihtoehtoja.

Taloustieteellisen tutkimuksen yksi perustuloksista on ns. kohdentamisperiaate: politiikka tulee kohdentaa suoraan ongelmien lähteeseen. Monet Stiglitzin politiikkasuosituksista voidaan johtaa suoraan tästä periaatteesta. Erityisen tärkeää on keskustelu ns. intellektuaalisista omistusoikeuksista, joita nykymaailmassa suojellaan pääosin patentein ja tekijänoikeuksin. Ongelma on lyhyesti se, että tieto on ns. julkishyödyke, eikä se, että yksi ihminen käyttää tietoa, vähennä muiden käytettävissä olevaa tietoa. Näinhän ei tavallisten hyödykkeiden tapauksessa ole, vaan yhden nakin syönti vähentää muille tarjolla olevien nakkien määrää.

Markkinataloudessa julkishyödykkeitä ei tuoteta tarpeeksi, koska niiden tuottajat ottavat huomioon vain niistä itselle saatavan hyödyn, ei sitä, että ne hyödyttävät välittömästi suurta ihmisjoukkoa. Tavallisen hyödykkeen markkinahinta kuvastaa muiden siitä saamaa hyötyä, mutta julkishyödyke, kuten uusi tieto, on kaikkien käytettävissä ilmaiseksi. Siksi sen tuottamiseen ei kannusteta riittävästi. Yksi ratkaisu ongelmaan on se, että julkinen valta rahoittaa tutkimustoiminnan ja antaa sen tulokset kaikkien käyttöön ilmaiseksi. Yliopistot ovat tämän ratkaisun tärkein osa. Toinen ratkaisu ovat patentit: julkinen valta antaa yksinoikeuden uuden tiedon käyttöön sen keksijälle. Tässä

tapauksessa julkinen valta luo ja suojelee tietoisesti monopolioikeuksia. Ajatuksena on, että monopolioikeus takaa keksijälle tulon, joka kannustaa uusiin keksintöihin. Monopoli kuitenkin luo uuden ongelman: hyödykettä, uutta tietoa, käytetään liian vähän.

Maailman kauppajärjestön, WTO:n, piirissä neuvoteltu ns. TRIPS -sopimus laajentaa patenttioikeudet kaikkialle maailmaan ja siten pahentaa monopoliongelmaa. Stiglitz on aivan oikeassa liittyessään siihen laajaan joukkoon tutkijoita, joiden mielestä TRIPS on epäonnistunut sopimus. Se helpottaa globaalien monopolioiden syntyä ja estää erityisesti kehitysmaiden yritysten pääsyä markkinoille. Lisäksi se on luonut ongelman niin sanotun perinteisen tiedon hyväksikäytöstä. Monissa kehitysmaissa on esimerkiksi perinteistä lääketieteellistä tietämystä, jota rikkaiden maiden yritykset ovat yrittäneet patentoida. Patenttioikeuksista huolimatta lääkeyritykset eivät ole panostaneet kehitysmaiden kannalta tärkeiden lääkkeiden, kuten malarialääkkeiden, kehittämiseen kuin vasta aivan viime aikoina. Niinpä järjestelmälle on esitetty useita vaihtoehtoja. Yksi sellainen, jota myös toteutetaan käytännössä, on ns. rokoterahasto. Mutta kuten Stiglitz huomauttaa, tehokkaampia olisivat innovaatorahastot, jotka suoraan rahoittaisivat uusien, vapaasti käyttöön annettavien lääkeinnovaatioiden tuottamista. On erikoista ja valitettavasti Stiglitzille tyypillistä, ettei hän lainkaan viittaa eri tutkijoiden (kuten Michael Kremerin, ks. esimerkiksi Glennerster and Kremer 2004) vuosia sitten tekemiin konkreettisiin ehdotuksiin, miten tällaiset rahastot kannattaisi rakentaa.

Säätlemättömät rahoitusmarkkinatkaan eivät toimi täydellisesti. Stiglitzin akateemiset työt ovat olleet tärkeitä tämän ymmärtämisessä. Kirjassaan Stiglitz keskittyy kehitysmaiden velkaongelmaan ja valtioiden velkamarkkinoiden epätäydellisyyksiin. Jo heti nykyisen velkakriisin puhjettua 1980-luvun alussa alettiin keskustella siitä, millä tavoin velat olisi paras järjestellä uudelleen ja missä olosuhteissa velkahelpotukset auttaisivat. Jo tuolloin pohdittiin myös sitä, millaisissa institutionaalisissa puitteissa itsenäisen valtion velkaongelmia tulisi käsitellä ja miten voitaisiin valvoa velananta-

jien kannustimia. Stiglitz ei sinällään tuo mitään uutta tähän keskusteluun, lähinnä hän käy läpi analogiaa Yhdysvalloissa käytetyn yksityisten velkojen uudelleenjärjestelymekanismin ja hyvän valtioiden velkojenjärjestelymekanismin välillä.

Stiglitzin näkemykset velkakriisin synnystä ovat osin yksiviivaisia. Hän vierittää vastuun yksinomaan lainanantajien kontolle. Lainantajat ovat joko olleet ymmärtämättömiä ja naiiveja, jollaisia kansainväliset rahoittajat pitivät pilkkanaan, tai sitten pelkkiä roistoja, jotka pitivät kansainvälisiä rahoittajia pilkkanaan. Omituisin on väite, että kehitysmaita houkuteltiin ottamaan lainaa, kun reaalikorot olivat alhaiset. Milloinhan sitten olisi järkevää lainata? Stiglitz korostaa aivan oikein, että IMF:n politiikka, joka on pelastanut yksityisiä kehitysmaiden luottotajia, heikentää luottotajien mahdollisuuksia valikoida kenelle antavat lainaa. Mutta hän unohtaa sen, että velkaongelmaiset kehitysmaat ovat saaneet enemmän kehitysapua kuin niiden velanhoitomenot ovat olleet, eli ne eivät ole joutuneet hoitamaan velkaansa omista varoistaan. Näille maille apua antaneet maat ovat vain kierittäneet niiden kautta rahat velkojille, useimmiten IMF:lle ja Maailmanpankille.

Ottaessaan lainaa IMF:ltä ja Maailmanpankilta ovat velkaiset maat nimellisesti joutuneet alistumaan erilaisiin taloutensa sopeuttamisohjelmiin, mutta ne eivät kuitenkaan ole noudattaneet näitä ohjelmia. IMF-kriitikoille tuuttuun tapaan Stiglitz viittaa Indonesiaan, joka Aasian talouskriisin puhjettua alensi köyhien ruuan ja polttoaineiden kulutukselle myönnettyjä tukia. Aivan varmasti tämä pahensi köyhien tilaa, mutta samalla olisi ollut hyvä muistaa, että Indonesia toteutti vain murto-osan IMF:n rahoitukselleen asettamista ehdoista. Niinpä toteuttamatta jäivät muiden muassa ehdot, että tuhottujen sademetsien uudelleen istuttamista olisi edistettävä, ja että pienyrittäjien tukia olisi nostettava. Stiglitz on oikeassa siinä, että nykyisellään valtioiden velkamarkkinat eivät toimi hyvin, mutta syy ei ole yksin lainanantajissa.

Yksi detalji on ns. inhottava velka (*odious debt*), velka, joka annettiin maille, jotka tiedettiin laajalti korruptoituneiksi ja joissa ei ollut tietoaakaan demokratiasta. Tällaista velkaa arvioidaan eri kriteerein olevan 30–60 prosenttia kaikesta köyhien kehitysmaiden velasta. Stiglitz on oikeassa korostaessaan sen tärkeyttä velkojen anteeksiannossa. Mutta mihin raja tulisi panna? Ja miten ongelmalta vältytään? Jälleen Stiglitz unohtaa akateemisessa maailmassa käydyn kes-

kustelun. Michael Kremer (sama henkilö, johon viittasin aiemmin) on ehdottanut ratkaisuksi, että kansainvälinen yhteisö (YK, IMF, Maailmanpankki, kansalaisjärjestöt) listaisi vuosittain ne maat, joille annettu velka tulkittaisiin inhottavaksi, eikä niille lainaa antaneita rahoittajia pelasteta, jos lainoja ei makseta takaisin.

Stiglitzin kirja on ehkä heikoimmillaan silloin, kun se käsittelee IMF:n ja Maailmanpankin toimintaa. Hän vain toistaa yleisen globalisaatiokritiikin ja edellisen kirjansa hokemia. Näistä yksi on väite, että IMF:n rakennesopeutusohjelmien vuoksi köyhissä maissa on supistettu nimenomaan köyhille tärkeitä koulutus- ja sosiaalimenoja. IMF:n toimintaa tutkiva – IMF:n rahoittama, mutta IMF:stä riippumaton – IMF Independent Evaluation Office (IEO) ei ole löytänyt tällaisesta mitään merkkejä paitsi parissa yksittäistapauksessa. IEO on arvostellut kyllä IMF:ää siitä, että se ei valvo tarpeeksi hyvin sitä, miten julkiset menot kohdennetaan. Tutkimuksissa ei ainakaan toistaiseksi ole löydetty myöskään mitään merkkejä siitä, että IMF:n ja Maailmanpankin sopeutusohjelmat olisivat lisänneet köyhyyttä.

Toinen Stiglitzin sokea piste on hänen tulkintansa IMF:n roolista Itä-Euroopan maiden, erityisesti Venäjän politiikassa. Hän toistaa *Globalization and Its Discontents* -kirjasta tutut väitteensä sokkiuudistusten (nopean markkinoiden vapauttamisen) vahingollisuudesta ja asteittaisten uudistusten hyvydestä. Häntä on aiemmin arvosteltu siitä, että saadakseen kritiikkinsä toimimaan hän luokittelee sellaisia sokkiuudistumaita, kuten Puola, maiksi, jotka ovat noudattaneet asteittaisten uudistusten politiikkaa. Hän myöntää virheensä osittain yhdessä alaviitteessä, mutta ei muuten kommentoi lainkaan aiheesta tehtyä tutkimusta. Niinpä kommentoimatta jää esimerkiksi Randall Stonen (2002) perusteellinen tutkimus IMF:n toiminnasta Itä-Euroopassa. Sen mukaan IMF:n tuki auttoi näitä maita.

Samoin Stiglitzille on huomautettu siitä, että Venäjällä kokeiltiin asteittaisten uudistusten politiikkaa Gorbatsovin kaudella. Niillä yritettiin kopioida Kiinan esimerkkiä hyvin pitkälle, mutta ne epäonnistuivat. Tämän vuoksi peruste nopeiden uudistusten politiikalle oli olemassa. Yksi Venäjän nopeista uudistuksista oli joukkoyksityistäminen, jonka Stiglitz väittää johtaneen massiiviseen valtion omaisuuden ryöstöön ja varallisuuden keskittymiseen oligarkeille. Stiglitzin arvostelijat ovat huomauttaneet, että oligarkit, kuten Boris Berezovski ja Mihail Ho-

dorkovski, olivat rosvoamisensa rosvonneet jo ennen yksityistämistä. Sen sijaan yksityistämistä voidaan kritisoida muista näkökulmista. Tätäkään palautetta Stiglitz ei kommentoi. Akateemisella maailmalle vieras keskustelemattomuus on karhunpalvelus suurelle yleisölle. Nobel-palkitun Stiglitzin yleistajuiset kirjat vaikuttavat laajasti, joten moraalisesti oikea tapa olisi ollut kommentoida hyvin perusteltua arvostelua, varsinkin kirjassa, jossa korostetaan arvovalintojen tärkeyttä politiikanteossa. Nyt Stiglitz esittää näkemyksensä kiistämättöminä tosiasioina.

Stiglitz käy läpi maailman ongelmia leveällä sudilla, vaikka ne eivät suoraan liittyisikään globalisaatioon. Niinpä hän tarttuu myös ilmastomuutokseen ja politiikkaan, jolla sitä tulisi hillitä. Kuten muutkin taloustieteilijät, Stiglitz seuraa uskollisesti kohdentamisperiaattia korostaessaan, että globaali ongelma edellyttää globaalia ratkaisua. Stiglitz arvostelee globaalia kasvihuonekaasujen (käytännössä hiilidioksidin) päästökauppaa siitä, että se edellyttää sopimusta päästöoikeuksien maa-kohtaisesta allokaatiosta, johon ei päästä. Sen sijaan hän ehdottaa globaalia kasvihuonekaasupäästöille asetettavaa veroa. Stiglitz ei kuitenkaan huomaa, että se loisi uuden ongelman: miten päästöveron tuotot jaetaan maiden kesken? Päästäisiinkö tästä sen paremmin sopimukseen? Verotulojen jako edellyttää sekin sopimusta päästöoikeuksien jaosta. Jos hyväksytään näkemys, että kaikilla maailman ihmisillä on yhtäläinen oikeus ilmakehään, niin sekä päästöoikeudet että verotulot jaettaisiin samalla tavalla maailman maiden kesken. Köyhimmät maat hyötyisivät tästä eniten.

Kansainvälisen kauppapolitiikan osalta Stiglitz tuo hyvin esille sen, että kaupan vapauttaminen ei itsessään ole mikään yleislääke talouden elvyttämiseksi ja monissa tapauksissa se saattaa hidastaa elpymistä. Rikkaiden maiden markkinoiden avaaminen kehitysmaiden tuotteille ei auta, jos kehitysmaiden perusrakenteet, kuten viennin kannalta tärkeät kulkuyhteydet ja satamat, ovat huonossa kunnossa tai yritysten mahdollisuudet saada lainaa ovat heikot, eivätkä ne voi laajentaa tuotantoaan. Vastaavasti, jos köyhät maat avaavat omia markkinoitaan, niin pahimmassa tapauksessa ulkomaiset yritykset syrjäyttävät kotimaiset yritykset. Näin ne voisivat jäädä paitsi kaupan vapauttamisen suurinta potentiaalista hyötyä, kilpailun lisääntymistä. Stiglitzin ehdotus ratkaisuksi (joka on perusteltu laajemmin Charltonin ja Stiglitzin kirjassa)

on, että rikkaat maat poistaisivat kaikki esteet niitä köyhempien maiden tuonnilta, keskituloiset vastaavasti niitä köyhempien maiden tuonnilta jne. Lisäksi köyhimmät maat saisivat avata omat markkinansa hitaasti, jotta ne saisivat aikaa taloutensa perusrakenteiden kunnostamiseksi. On toinen asia, toimisiko tämä ehdotus, köyhimmät maat ovat nimittäin tähänkin asti avanneet markkinoitaan hitaammin kuin muut maat. Eikö parempi vaihtoehto ole kansainvälisen politiikkakeskustelun kuuma puheenaihe, ”apua kaupalle”, eli köyhimmille maille annettavan sellaisen avun lisäksi, joka vahvistaisi näiden maiden tuotanto- ja vientikykyä? Eikä Charltonin ja Stiglitzin ehdotus ota huomioon sitäkään ongelmaa, että köyhät maat ovat asettaneet korkeimmat kaupan esteet muita köyhiä maita vastaan.

Stiglitz näkee Yhdysvaltain vaihtotaseen vajeen johtuvan siitä, että maailmalla, varsinkin kehitysmaissa, on valtava likviditeetin tarve, jota tyydytetään sijoittamalla likvideihin arvopapereihin, kuten Yhdysvaltain valtion obligatioihin. Likviditeetin kysyntä on kasvanut kehitysmaissa siksi, että ne ovat aiempaa enemmän alttiita maailmanmarkkinoiden häiriöille. Ne myös säästävät omien kansalaistensa puolesta, koska niiden rahoitus- ja vakuutusmarkkinat ovat kehittymättömät. Likviditeetin kasvavaa tarvetta voidaan tyydyttää lisäämällä yhdysvaltalaisen likvidien sijoituskohteiden tarjontaa. Tämä johtaa Yhdysvaltain jatkuvaan velkaantumiseen. Tässä perusnäkemyksessä Stiglitz on monien kollegoidensa linjoilla, vaikka ei taaskaan viittaa heidän tutkimuksiinsa. Hän kuitenkin korostaa tähän järjestelmään liittyviä ongelmia ja järjestelmän mahdollista epävakautta, perustuuhan se sille oletukselle, että muu maailma sietää Yhdysvaltojen velkaantumista. Köyhät maat keräävät valuuttavarantoihinsa yhdysvaltalaisia arvopapereita, vaikka niillä olisi parempia sijoituskohteita omassa maassaan. Järjestelmä on siis kallis ja vähentää köyhien maiden mahdollisuuksia harjoittaa kansalaistensa kannalta parasta politiikkaa.

Stiglitz kuvaa vaihtoehtoista järjestelmää, joka ylläpitäisi ja kasvattaisi maailmantalouden likviditeettiä. Se perustuu Keynesin aloitteelle, joka aikoinaan sivuutettiin IMF:ää perustettaessa. Ajatus on yksinkertainen: kukin maa sijoittaa yhteiseen varantoon omaa valuuttaansa ja saa sitä vastaan uutta kansainvälistä rahaa, jota Stiglitz kutsuu globaalitalaksi. Tällä tavoin kaikkien maiden valuuttavarannot tavallaan kootaan yhteen, mikä vähentä-

si varannoista aiheutuvia kustannuksia, koska kaikki maat eivät ole yhtä aikaa kriisissä. Varannot ovat turvana vaikkapa valuuttakeinoteltua tai äkillistä kuivuutta vastaan. Järjestelmä huolehtii siitä, että globaalitaalojen määrä kasvaa tasaista vauhtia. Uudet globaalitaalat käytettäisiin esimerkiksi AIDS:n kansainväliseen torjuntaan tai jonkin muun vastaavan julkishyödykkeen tuottamiseen. Ja jos globaalitaaloja jää yli, ne voidaan antaa köyhimmille maille. Tässä vaiheessa voi tietysti kysyä, miten tähän on mahdollista päästä, jos maailma ei kykene sopimaan päästöoikeuksien jaosta yhden globaalil julkishyödykkeen, ilmastonmuutoksen hillinnän, tuottamiseksi?

Jos tästä kirjasta yrittää löytää Stiglitzin näkemyksen globalisaatioprosessista, niin asettaa itsensä vaikean tehtävän eteen. Lähinnä kirja kuvaaa globalisaatiota huonoon talousteoriaan uskovien rikkaiden maiden ja niiden valtaa ylläpitävien kansainvälisten rahoitusinstituutioiden pelinä maailman köyhiä vastaan. Tälläkin näkökulmalla on oikeutuksensa, koska se auttaa kuvaamaan toisinaan herkullisella tavalla, kuinka virheellisestä politiikasta pidetään kiinni vaikka virheet on havaittu. Toki valta ja sen jakautuminen ovat tärkeitä maailmanmenon ymmärtämiseksi, ja hyvän globalisaation on tassaava myös valtaa.

Mutta onko rikkaiden maiden etu se, että köyhät maat eivät pääse jaloilleen? Jos ei, niin miksi sitten rikkaat maat tukisivat politiikkaa, joka estää sen? Joissakin yksityiskohdissa, kuten TRIPS-sopimuksessa, voidaan nähdä selvästi suurten lääkeyritysten painostaneen rikkaiden maiden päättäjiä. Muissa asioissa tällaista mekanismia on vaikea osoittaa. Stiglitzin valtanäkemyks on naiivi ja populistinen. Ehkä tasapainoisempi näkemys olisi se, että epätäydellisessä maailmassa kukaan ei tiedä, minkälaista paras mahdollinen politiikka on. Toisen maailmansodan jälkeinen aika on todistanut sekä rikkaissa että köyhissä maissa sen, että taloudet, joissa on täysin vapaat markkinat, ja taloudet, joissa on hyvin säädellyt markkinat, ajautuvat ennen pitkää kriiseihin. Näiden kriisien jälkeen on ymmärrettävää, että myös ajattelumallit

muuttuvat, eikä aina ole mahdollista edes enustaa, miten näkemykset reagoivat kriiseihin. Kukaan ei esimerkiksi voi olla näkemättä, että IMF:n ja Maailmanpankin ajattelussa on tapahtunut monia muutoksia vuosikymmenten aikana. Stiglitzin oma akateeminen tutkimus auttaa meitä ymmärtämään maailman epätäydellisyyttä. Kaikilta osin tämä tutkimuksen näkökulma ei välity kirjaan. Mutta missään tapauksessa Stiglitzin reformiehdotuksia ei voi pitää radikaaleina, hän etsii niillä kultaista keskietä.

Kirjansa viimeisessä luvussa Stiglitz yrittää hahmottaa hieman laajempaa perspektiiviä maailmantalouden muutoksiin. Hän nojautuu kansainvälisen kaupan perusteoriaan, jonka yksi päätulos on, että vapaa kauppa tasoittaa kilpailun kautta tuotannon tekijöiden hinnat kaikkialla. Stiglitz tulkitsee tämän merkitsevän sitä, että rikkaissa maissa vähemmän koulutettu työvoima joutuu kärsimään. Köyhissä maissa kouluttamaton työvoima voitaisi, ja siten maailman tulonjako tasaantuisi. Rikkaissa maissa voisi kuitenkin syntyä poliittisia paineita hillitä muutosta. Stiglitz korostaakin siksi sosiaaliturvajärjestelmien, koulutuspolitiikan ja progressiivisen tuloverotuksen merkitystä oikeudenmukaiselle ja poliittisesti kestäväälle globalisaatiolle. Tästä asiasta on helppo olla Stiglitzin kanssa samaa mieltä. Itse asiassa samaa, eri painoituksin, ovat korostaneet myös monet vapaakaupan innokkaimmat kannattajat, kuten Jagdish Bhagwati, joiden ajatukset ovat muuten kaukana Stiglitzin ajatuksista.

LÄHTEET

- Glennester, R. and Kremer, M. (2004). *Strong Medicine: Creating Incentives for Pharmaceutical Research on Neglected Diseases*. Princeton University Press.
- Stone, R. (2002). *Lending Credibility: The International Monetary Fund and the Post-Communist Transition*. Princeton University Press.

Kirjoittaja on Helsingin kaupparikkeakoulun kansainvälisen talouden professori.