

KIINAN KASVAVA VAIKUTUSVALTA

125

TUOVATKO TALOUSSUHTEET KIINALLE
POLIITTISTA VIPUVARTTA?

Mikael Mattlin

FIIA BRIEFING PAPER 125 • Maaliskuu 2013



ULKOPOLIITTINEN INSTITUUTTI
UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET
THE FINNISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

KIINAN KASVAVA VAIKUTUSVALTA

TUOVATKO TALOUSSUHTEET KIINALLE POLIITTISTA VIPUVARTTA?



Mikael Mattlin
Tutkija
Ulkopoliittinen instituutti

FIIA Briefing Paper 125
Maaliskuu 2013

- Kiinan oletettu pehmeä valta ei kannu kovinkaan pitkälle, sillä Kiinan politiikkaan suhtaudutaan vielä epäillen erityisesti OECD-maissa.
- Kiina on toistaiseksi ollut haluton käyttämään pakottavaa valtaa, erityisesti sotilaallisia väliintuloja. Kiina on kuitenkin vastikään tukenut tiukempia pakotteita Pohjois-Koreaa vastaan.
- Kiinan poliittisen vaikutusvallan perusta on taloudellisissa kannustimissa, joita se taloudellisen voimansa kautta pystyy tarjoamaan. Kiinan tarjoama yhdistelmä sijoituksia, avokätistä rahoitusta ja kasvavia markkinoita on houkutteleva.
- Kiinalaiset valtiolliset lainoittajat ovat muodostuneet merkittäviksi rahoituksen lähteiksi kehittyvissä maissa. Joidenkin arvioiden mukaan Kiina myöntää jo enemmän lainoja kuin Maailmanpankki.
- Kilpailu vaikutusvallasta Yhdysvaltojen ja Kiinan välillä on saamassa samankaltaisia piirteitä kuin Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton välillä kylmän sodan aikana. Euroopan unioni joutuu tulevaisuudessa ottamaan kantaa kiistoihin, joissa vastakkain ovat Kiina ja Yhdysvallat.

Globaali turvallisuus -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Kiinan talouden nopea kasvu on mullistanut maailmantaloudelliset asetelmat 2000-luvulla. Kiina ei ole vielä tavoittanut Euroopan unionia ja Yhdysvaltoja bruttokansantuotteen, kulutuskysynnän tai finanssimarkkinoiden suuruutta mitattaessa, mutta useilla reaalityalouden mittareilla tarkasteltuna Kiina on joutunut maailman merkittävimäksi taloudeksi. Kiina esimerkiksi ohitti Yhdysvallat vientimaana jo vuonna 2007, kiinteissä investoinneissa vuonna 2009 ja valmistavan teollisuuden tuotannossa sekä energiankulutuksessa vuonna 2010.¹ Viime vuonna Kiinasta tuli ulkomaankaupan kokonaisarvolla mitattuna maailman suurin valtio. Muutos on käänteentekevä, koska Yhdysvallat on ollut maailman suurin ulkomaankauppaa käyvä valtio aina toisen maailmansodan päättymisestä lähtien. Lähes yhtä merkittävä muutos on se, että Kiinasta on vastikään tullut maailman suurin öljyntuotajamaa.

Kiinan nopean taloudellisen nousun myötä on luonnollista olettaa, että näin mahtavalla taloudella on oltava myös paljon poliittista valtaa. On kuitenkin yllättävän vaikeaa löytää konkreettisia todisteita Kiinan oletetusta poliittisesta vallasta maan rajojen ulkopuolella. Taloudellinen mahti antaa kuitenkin ainakin teoriassa Kiinalle poikkeuksellisen paljon resursseja myös poliittisen vallan käyttämiseen.

Akateeminen keskustelu Kiinan vallasta on vuosia pyörinyt Joseph Nyen lanseeraaman ”pehmeän vallan” käsitteen ympärillä. Nyen mukaan valta on kykyä vaikuttaa muiden käytökseen omien päämäärien saavuttamiseksi. Muiden käytökseen vaikuttamiseen on Nyen mukaan kolme pääasiallista keinoa: uhkaamalla (koersiivinen eli pakottava valta); tarjoamalla erilaisia, usein taloudellisia kannustimia; tai hyödyntämällä ”pehmeää valtaa”, jolloin toinen toimija houkuttelee toimimaan halutulla tavalla oman yhteiskunnan arvojen ja uskomusten houkuttelevuudella. Pehmeän vallan Nye jakoi vielä kolmeen eri kategoriaan: kulttuuriin, poliittisiin arvoihin ja eri aloilla toteutettuun politiikkaan (*policies*).²

Monet tutkijat, toimittajat ja poliitikot ovat mieltyneet pehmeän vallan käsitteeseen, ehkä tulkiten, että se olisi jotenkin hyväksyttävämpää kuin muut vallankäytön muodot. Ainakin näennäisesti pehmeää valtaa voi käyttää myös pieni valtio tai kansainvälinen organisaatio.

Kansainvälisessä politiikassa muita valtioita ei kuitenkaan yleensä saa toimimaan halutulla tavalla pelkästään sen ansiosta, että edustaisi houkuttelevia ja hyviksi koettuja arvoja tai uskomuksia. Tästä kertovat osaltaan myös Pohjoismaiden kärsimät tappiot äänestyksissä YK:n turvallisuusneuvoston jäsenistä. Realistisempi näkemys lienee se, että pehmeä valta nojaa vahvasti sitä käyttävän valtion taloudelliseen ja sotilaalliseen voimaan. Olisivatko yhdysvaltalaiset arvot yhtä laajasti levinneitä ja suosittuja maailmalla, jos Yhdysvallat olisi keskikokoinen talous ja mitätön asemahti? Pehmeä valta on kuin pehmeä käsine, jonka sisällä on kova nyrkki.

Laajalle levinnyt käsitys Kiinan pehmeästä vallasta on syytä kyseenalaistaa. Osuvampi termi on poliittinen vaikutusvalta, joka viittaa niihin epäsuoriin keinoihin, joilla Kiina hyödyntää kasvanutta taloudellista voimaansa. Kiinan vaikutusvallan todellinen perusta on taloudessa. Sillä saralla Kiinasta on nopeasti kasvamassa todellinen supervalta, jolla on aidosti globaalit intressit. Kiinan kyky tarjota houkuttelevia kannustimia talouskumppaneilleen luo vähintäänkin poliittisen vaikutusvallan potentiaalin. Toistaiseksi Kiinan kasvaneen vaikutusvallan suurin merkitys on kuitenkin siinä, että se heikentää Yhdysvaltojen ja EU:n ”rakenteellista valtaa”, eli kykyä kontrolloida kansainvälisesti merkityksellisiä valtarakennelmia.³

Käyttääkö Kiina pakottavaa valtaa?

Kiinan ulkopoliittikka on aina 1950-luvulta saakka nojannut niin sanottuihin viiteen rauhanomaisen

1 The Economist 27.12.2011.

2 Nye, Joseph (1990) ”Soft power,” *Foreign Policy*, Nro 80: 153–171. Sittemmin Nye julkaisi kirjan pehmeästä vallasta: Nye, Joseph (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

3 Susan Strange lanseerasi aikoinaan rakenteellisen vallan käsitteen, jolla hän viittasi kykyyn kontrolloida turvallisuuden, rahoituksen, tuotannon ja tiedon valtarakennelmia. Strange, Susan (1994) *States and Markets*. Lontoo: Continuum International Publishing (2. painos).

rinnakkaiselon periaatteeseen.⁴ Nämä periaatteet ovat olleet Kiinan ulkopoliittikan ohjenuorana yleensäkin, mutta erityisesti Kiinan suhteissa muihin kehitysmaihin.

Periaatteet muotoiltiin aikana, jolloin vastaperustettu Kiinan kansantasavalta oli aidosti – ja syystä – huolissaan ulkovaltojen (lähinnä Yhdysvaltojen, Neuvostoliiton ja Intian) puuttumisesta maan sisäisiin asioihin, erityisesti Taiwanin tai Tiibetin kysymysten takia. Nykyään Kiinan maailmanpoliittinen asema on aivan toisenlainen, mutta maa pitää ulkopoliitikassaan edelleen kiinni näistä periaatteista. Monet ovat kysyneet, onko näistä periaatteista muodostumassa itse luotu häkki, joka estää Kiinaa toimimasta joustavasti ulkopoliitikassaan.

Sitä mukaa kun kiinalaisten yhtiöiden ja rahoitajien toiminta on laajentunut ympäri maailman, Kiinan intressit ovat globalisoituneet. Monet tahot sekä Kiinan sisällä että maan ulkopuolella ovat alkaneet pohtia, tuleeko Kiina jossain vaiheessa luopumaan periaatteistaan tai ainakin käytännössä höllentämään niitä. Viitteitä tästä on etsitty Kiinan tekemistä ratkaisuksista, kuten äänestämisestä YK:n ensimmäisen Libya-päätöslauselman puolesta pari vuotta sitten tai aiempaa aktiivisemmasta otteesta kriisinhallinnassa. Kiina on esimerkiksi lisännyt panostustaan YK:n rauhanturvaoperaatioihin ja tavannut Syyrian konfliktin osapuolia.

Viiden periaatteen käytännön merkitys tiivistyy valtiosuvereniteetin ja puuttumattomuuspolitiikan korostamisessa. Siinä Kiina on ollut harvinaisen johdonmukainen. Se on puoltanut sotilaallisia interventioita ainoastaan silloin, kun väliintulolle on YK:n turvallisuusneuvoston mandaatti ja mielellään myös kohdemaan hallituksen nimenomainen pyyntö. Ennen kaikkea Kiina on vuosien 1978–1979 lyhyen Kiinan–Vietnamin sodan jälkeen pysynyt itse erossa sotilaallisista väliintuloista. Nopeasta sotilaallisesta vahvistumisestaan huolimatta Kiina ei myöskään ole pystyttänyt varsinaisia pysyviä sotilastukikohtia rajojensa ulkopuolelle, joskin se on vastikään alkanut käyttämään esimerkiksi

4 Periaatteet ovat molemminpuolinen suvereniteetin ja alueellisen koskemattomuuden kunnioitus, hyökkäämättömyys, puuttumattomuus toisen osapuolen sisäisiin asioihin, yhdenvertaisuus ja molemminpuolinen hyöty sekä rauhanomainen rinnakkaiselo.

Seychellien saaria laivastonsa kasvaneen toimintasäteen tukikohtana läntisellä Intian valtamerellä. Kiinan isoa rauhanturvaajapanostusta Sudanissa puolestaan on pidetty eräänlaisena omien taloudellisten intressien epäsuorana turvaamisena.

Kiina on suhtautunut nihkeästi sotilaallisiin liittoumiin, eikä sillä ole varsinaista sotilaallista liittoa minkään maan kanssa. Kiinan ja Pohjois-Korean vuonna 1961 solmima YVA-sopimus kuitenkin sisältää Naton 5. artiklaa muistuttavan lausekkeen. Shanghain yhteistyöjärjestö⁵ (*Shanghai Cooperation Organisation, SCO*) on välillä nähty eräänlaisen ”itäisen Naton” perustana. Käytännössä SCO on kuitenkin alueellinen yhteistyöjärjestö, joka on keskittynyt lähinnä Keski-Aasian ei-sotilaallisiin turvallisuuskysymyksiin, kuten terrorismiin ja separatismiin. Kiinan sotilasyhteistyö Venäjän kanssa taas on keskittynyt lähinnä asekauppoihin ja näyttäviin sotilaallisiin yhteisharjoituksiin. Maiden välillä ei kuitenkaan ole sellaista perustavaa luottamusta, jonka perusteella ne voisivat antaa esimerkiksi turvatakuita toisilleen.

Nopeasti kehittyneistä sotilaallisista kyvyistään huolimatta Kiina on siis edelleen ollut suurvallaksi varsin pidättyväinen voimankäytössä ja ylipäättään sotilaallisessa toiminnassa maan rajojen ulkopuolella. Viimeaikaiset pienimuotoiset voimannäytöt Senkaku- eli Diaoyusaarten⁶ ympärillä voivat tosin ennakoida Kiinalta itsevarmempaa käytöstä tulevaisuudessa. Jotkut kiinalaiset sotilaat puhuvat jo avoimesti ajasta, jolloin Yhdysvaltojen laivasto ei enää operoi vapaasti läntisellä Tyynellämerellä.⁷

Kiina ei myöskään ole ollut erityisen innokas virallisten talouspakotteiden käyttämiseen. Nyen ajattelussa taloudelliset sanktiot kuuluvat ”kovaan” valtaan. Jotkut tarkkailijat nostivatkin kulmakarvojaan, kun Kiina tammikuussa ja uudestaan maaliskuussa 2013 myöntyi tiukempiin YK-sanktioihin

5 Järjestön varsinaisia jäseniä ovat Kiina, Venäjä, Kazakstan, Kirgisia, Tadžikistan ja Uzbekistan. Lisäksi jotkut lähialueen maat ovat järjestön tarkkailijoina.

6 Kiina ja Japani kiistelevät Itä-Kiinan merellä sijaitsevan saariryhmän hallinnasta. Japanilaiset kutsuvat saaria Senkaku-saariksi, kiinalaiset Diaoyusaariksi.

7 Ks. esim. *The Sydney Morning Herald*, ”China muscles US in Pacific,” 16.2.2013. www.smh.com.au/world/china-muscles-us-in-pacific-20130215-2eiuj3.html

Pohjois-Koreaa vastaan. Varsinaisia talouspakotteita enemmän Kiinan kanssa toimivia yrityksiä ja valtioita kuitenkin huolestuttaa se mahdollisuus, että Kiina käyttää taloudellista voimaansa hyväksi rajoittamalla pääsyä Kiinan markkinoille erilaisin epävirallisoin keinoin. Viime aikoina näin on käynyt japanilaisille yrityksille, mutta vastaavaa on nähty pienimuotoisemmin esimerkiksi silloin, kun joku eurooppalainen johtaja on tavannut dalai-laman tai kun Nobelin rauhanpalkintokomitea myönsi rauhanpalkinnon kiinalaiselle toisinajattelijalle Liu Xiaobolle.

Kiinan pehmeä valta ei riitä

Viime vuosina Kiinan väitetystä pehmeästä vallasta on julkaistu tutkimuksia *ad nauseam*. Nämä kirjat keskittyvät usein esimerkiksi kiinan kielen kasva-neeseen suosioon ja Konfutse-instituuttien nopeaan levittäytymiseen maailmalla. Konfutse-instituutteja koordinoidaan Kiinan opetusministeriöstä käsin ja ne keskittyvät Kiinan kielen ja kulttuurin välittämiseen kohdemaissaan.

Paljon on puhuttu myös Kiinan aktivoituneesta kulttuuridiplomatiasta ja pyrkimyksestä hallita Kiinasta välittyvää kuvaa kansainvälisessä mediassa. Näitä teemoja on korostettu aiempaa enemmän Kiinan johtajien puheissa ja niiden edistämiseksi on varattu runsaat budjetit.

Yksi Kiinan viestintästrategian konkreettisista ilmentymistä on Suomessa toimiva viestintäyhtiö FutuVision Media, jonka tuottamaa sisältöä voi seurata muun muassa verkkolehti *GBTimesista* ja radiokanava Rondo Classicin kautta. FutuVision vastaa osaltaan kiinalaisen uutisvälityksen näkyvyydestä Euroopassa. Yhtiön toimintaa ohjataan Kiinan yleisradiosta (China Radio International) käsin. Konsepti muistuttaa Yhdysvaltain hallituksen kansainvälistä radiokanavaa Voice of Americaa.

Kiinnostus Kiinan kieltä, kulttuuria ja yhteiskuntaa kohtaan on kasvanut käsi kädessä Kiinan talouden nousun myötä. Vielä 1990-luvun alussa kiinnostus Kiinaa kohtaa oli varsin rajallista länsimaissa. Harva eurooppalainen tai amerikkalainen opiskeli maan kieltä, eivätkä lehdet pursuneet kirjoituksia ”Idän ihmemaasta”. Nykyään kiina on noussut suosituimpien kielten joukkoon sekä vanhalla että uudella mantereella, ja Kiina saa runsaasti palstatilaa lähes

jokaisessa *Financial Timesin* tai *Economistin* numerossa.

Voi kuitenkin kysyä, miten pitkälle Kiinan oletettu pehmeä valta todellisuudessa kantaa. Suhtaudutaanko Kiinan edustamiin arvoihin niin myötämieleisesti, että muut valtiot muokkaisivat sen vuoksi omia tavoitteitaan? Mikäli pehmeä valta ymmärretään Nyen tavoin – ei vain kulttuurisena puoleensavetävyytensä vaan myös poliittisten arvojen ja konkreettisten politiikkojen houkuttelevuutena – Kiinan pehmeän vallan laajuus on hyvin vaihteleva.

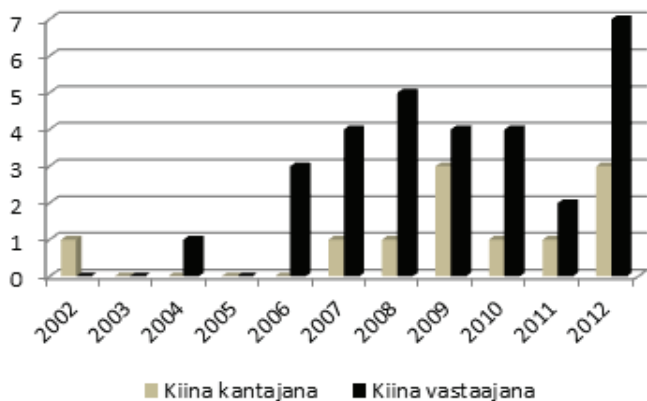
YK:n yleiskokouksen äänestyksissä Kiina ja monet kehitysmaat ovat jo pidempään äänestäneet melko samansuuntaisesti. Monissa kysymyksissä tämä linja poikkeaa selvästi esimerkiksi EU-blokin äänestyspreferensseistä. Niin kauan kuin Kiinassa on erilainen poliittinen järjestelmä kuin vanhoissa OECD-teollisuusmaissa, Kiinan on vaikea saavuttaa näiden maiden syvempää luottamusta. Monissa länsimaissa suhtaudutaan edelleen epäluuloisesti Kiinan politiikkaan ja poliittiseen järjestelmään.

Kiinan pehmeän vallan tehoa vähentää sekin, että maan omat ulkopoliittiset tavoitteet eivät ole kovin selkeitä. On helpompi sanoa, mitä Kiina vastustaa kuin minkä puolesta se toimii.

Kiina on nykyään integroitunut tiiviisti osaksi globaaleja instituutioita. Usein sen toiminta näissä instituutioissa muistuttaa kuitenkin hyvin koor-dinoitua puolustuspeliä: aktiivisimmillaan Kiinan edustajat ovat suojellessaan Kiinan omia kansallisia etuja tai torjuessaan ei-toivottuja aloitteita, oli kyse sitten kauppa-, ilmasto- tai turvallisuuspolitiikasta. Vain harvoin Kiina ajaa näyttävästi omia globaaleja aloitteitaan.

Kiina ei myöskään ole vienyt kauppakiistoja Maailman kauppajärjestön WTO:n käsiteltäväksi yhtä hanakasti kuin kiistojen muut osapuolet (kuvio 1). Kauppakiistojen määrä kuitenkin kasvoi selvästi viime vuonna.

Maailmalla puhutaan paljon ”Kiinan mallista” ja ”Pekingin konsensuksesta”. Monet kehitysmaat haluaisivat saavuttaa sen minkä Kiinakin, eli päästä osalliseksi nopeasta talouskasvusta ja vaurastumisesta ilman perustavia poliittisia uudistuksia. Kiinan johtajat kuitenkin kiistävät toistuvasti, että maa pyrki viemään mitään mallia muihin maihin.



Kuvio 1. Kiina kantajana ja vastaajana Maailman kauppajärjestön kauppakiistojen konsultaatioissa. (Lähde: wto)

Kiina on ollut nykyisen maailmanjärjestyksen suhteellisesti suurimpia hyötyjä. Se on nauttinut aiempaa vakaammasta toimintaympäristöstä ja vapaamman maailmankaupan mahdollistamasta nopeasta kasvusta. Kiina on keskittynyt oman yhteiskuntansa kehittämiseen, siinä missä Yhdysvallat on kantanut harteillaan maailmanpoliisin viittaa. Kiinan sisäisen keskustelun perusvire on kuitenkin varsin kriittinen Yhdysvaltain johtamaa maailmanjärjestyksestä kohtaan. Muissa maissa Kiinan on jo pitkään toivottu kantavan suurempaa vastuuta maailmantaloudesta ja maailmanjärjestyksestä, mutta Pekingin mielestä parasta, mitä Kiina voi tehdä maailman eteen, on huolehtia omasta taloudestaan ja yhteiskunnastaan.

Kiinan vaikutusvallan perusta on taloudessa

Kiina on toistaiseksi ollut vastahakoinen käyttämään pakottavaa valtaa, mutta toisaalta Kiinan pehmeä valta ei vielä kanna pitkälle. Maan taloudellista voimaa kunnioitetaan – ja joskus jopa pelätään – kautta maailman, oli sille sitten perusteita tai ei. Tästä on lukuisia tuoreita esimerkkejä. Euroopan komission kilpailuviranomaiset pohtivat parhaillaan virallisen käsittelyn käynnistämistä Kiinan väitetyistä valtiontuista verkkoyhtiöilleen. Komissio toimii asiassa poikkeuksellisesti omaaloitteisesti, koska eurooppalaiset yritykset eivät uskalla virallisesti tehdä valitusta. Komissiokaan ei ole vielä uskaltanut käynnistää itse tutkintaa, vaan vasta harkitsee asiaa.

Kiinan valtionvelkakirjojen ostot Yhdysvalloissa, Etelä-Euroopassa ja Japanissa ovat puolestaan herättäneet huolta siitä, miten paljon lainoittaminen antaa Kiinalle poliittista vipuvartta. Muutamissa

tapauksissa kiinalaiset viranomaiset ovat ilmeisesti ainakin vihjailleet, että velkakirjaostojen edellytyksenä on myötämielinen politiikka Kiinalle tärkeiden asioiden suhteen. *Financial Times* raportoi vastikään joidenkin pankkiirien olevan huolissaan siitä, että jos Aasian kehityspankkiin valitaan kiinalainen johtaja, Kiina alkaisi vaikuttaa kehityspankin rahoituspäätöksiin.⁸

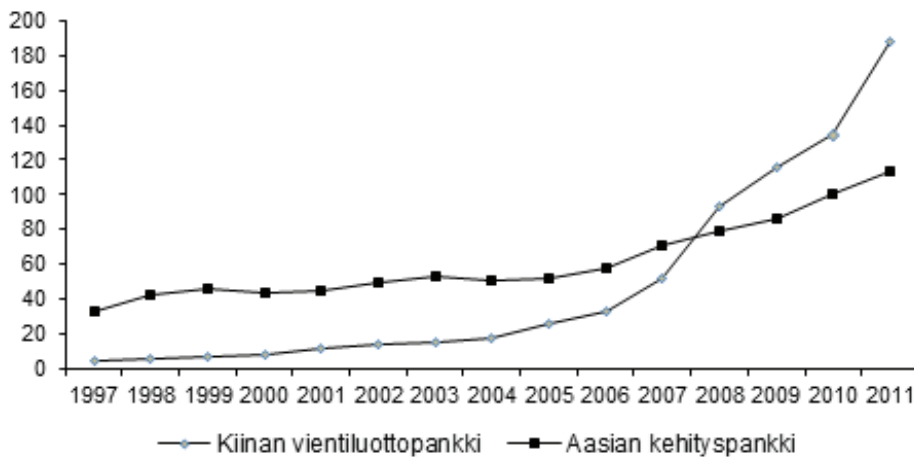
Joissakin tapauksissa poliittisen vaikutusvallan käyttö taloudellisen vipuvarren kautta menee niin pitkälle, että se vaikuttaa Kiinan ja muiden valtioiden välisten sopimusten sisältöön. Esimerkiksi Costa Rican tapauksessa Kiinan valuuttavarantoa hallinnoiva valtion virasto sijoitti Costa Rican valtionvelkakirjoihin sillä edellytyksellä, että Costa Rica katkaisee suhteensa Taiwaniin. Sopimukseen kuului myös taloudellista apua ja opiskelija-apurahoja.⁹

Uutisoinnin ja yleisen kokemuksen perusteella ei liene yllättävää, että Kiinan valtavista markkinoista haaveillaan ja että sen langettamia todellisia tai kuviteltuja taloudellisia seuraamuksia kunnioitetaan. Kiina ei ole käyttänyt päämääriensä edistämiseen niinkään taloudellisia sanktioita vaan positiivisia taloudellisia kannustimia. Aiemmin maa houkutteli esimerkiksi ulkomaisia sijoituksia moninain veroeduin, joista tosin sittemmin on pääosin luovuttu. Valtiollisella tasolla Kiinasta on suhteellisen lyhyessä ajassa muodostunut merkittävä lainoittaja, jonka lainoitus toiminta kehitysmaissa on joidenkin arvioiden mukaan jo Maailmanpankkia mittavampaa. Kiinan pääasialliset maan rajojen ulkopuolella toimivat valtiolliset lainoittajat ovat Kiinan kehityspankki ja Kiinan vientiluottopankki. Jonkinlaisen kuvan Kiinan luottotajien huikeasta kasvusta antaa vertailu jälkimmäisen pankin ja Aasian kehityspankin taseiden välillä (Kuvio 2).

Jo toistasataa kehittyvää taloutta on päässyt nauttimaan kiinalaisesta rahoituksesta. Tämä rahoitus tulee monissa eri muodoissa: osa siitä on perinteistä kehitysapua muistuttavaa lahja-apua tai sidottua korkotukiluottoa, osa markkinaehtoista lainaa tai

8 *Financial Times*, ”Bankers fear Chinese push to head ADB,” 28.2.2013, www.ft.com/intl/cms/s/0/odf9d2c8-81d9-11e2-ae78-00144feabdco.html#axzz2MeUcb9qo

9 Ks. *The New York Times*, ”Cash helped China win Costa Rica’s recognition,” 12.9.2008, www.nytimes.com/2008/09/13/world/asia/13costa.html.



Kuvio 2. Kiinan vientiluottopankin ja Aasian kehityspankin taseen kehitys. (Lähteet: China Exim Bank ja Asian Development Bank)

muita vientiluottoja. Merkittävä osuus Kiinan kahdenvälisestä lainoituksesta liittyy kiinteästi Kiinan suurien raaka-ainetarpeiden tyydyttämiseen. Kiinalaiset luotuslaitokset luotottavat kehitysmaita ja saavat vastineeksi raaka-aineiden myyntituottoja. Näitä sopimuksia kutsutaan raaka-aineen mukaan esimerkiksi nimellä *loan-for-oil*, *loan-for-copper* tai *loan-for-cocoa*. Kritiikkiä on herättänyt se, että Kiinan luotuslaitosten väitetään antavan rahoitusta edullisin ehdoin myös sellaisille aloille, joilla korkotuettuja lainoja ei yleensä käytetä, kuten televiestintäverkkojen rakentamiseen. Tätä kautta kiinalaisyhtiöiden väitetään valtaavan markkinoita länsiyhtiöiltä.

Kiina ei ole teollisuusmaiden yhteistyöjärjestö OECD:n jäsenmaa, eikä myöskään OECD:n kehitysapua ja vientiluottoja koordinoivien elinten (Development Assistance Committee ja Working Party on Export Credits and Credit Guarantees) jäsen. Niin ollen Kiinaa eivät sido OECD:n säännöt. OECD:n piirissä on pitkään työskennellyt esimerkiksi sen puolesta, että valtiot eivät kilpailisi keskenään valtiollisesti tuetuilla rahoitusehdoilla ja että köyhimmille maille annettava kehitysapu ei olisi niin sanottua sidottua avustusta (*tied aid*), joka edellyttää tuotteiden ja palveluiden ostamista kehitysapua tarjoavalta maalta.

Kiinan tarjoama kehitysapu sen sijaan on pitkälti sidottu kiinalaisiin toimituksiin, ja maan luottotajien tapa yhdistellä eri rahoituselementtejä korotetuista luotoista markkinaehtoisin lainoihin näyttää usein ulkopuolisen silmiin rahoituksella kilpailemiselta. Sinänsä Kiinan toiminta ei ole mitenkään poikkeuksellista; vielä joitakin vuosia sitten monet OECD-maat toimivat vastaavalla tavalla. Kiinan toiminta koetteleekin OECD:n

piirissä vaivalloisesti saavutettua yhteisymmärrystä kehitysavun periaatteista.

Yleisen käsityksen mukaan Kiina ei ehdollista lainojaan, toisin kuin monet muut kansainväliset lainoittajat. Tämä on kuitenkin osittain virheellinen näkemys. Kiinalaiset valtiolliset lainoittajat eivät kylläkään edellytä vastaavia talouspoliittisia ja rakenteellisia muutoksia kuin esimerkiksi Kansainvälinen valuuttarahasto IMF tai Euroopan komissio. Kiinalaisten lainoittajien ehdot tulevat eri muodoissa. Ne ovat osittain suoria poliittisia vaatimuksia (esimerkiksi yhden Kiinan politiikan hyväksyminen), osittain takaisinmaksuun ja rahoitettavaan projektiin liittyviä ehtoja (esimerkiksi siten, että valtaosan toimituksista, hankinnoista, työntekijöistä ja työnjohdosta tulee olla Kiinasta). On myös viitteitä siitä, että niissä maissa, joissa kiinalaiset lainoittajat ovat nousseet keskeiseen rooliin, ehdollistaminen saa muunkinlaisia muotoja.¹⁰

Kilpailu vaikutusvallasta yltyy

Kiinan taloudellinen aktiivisuus monissa maissa on saanut Yhdysvallat ja Euroopan maat puolustuskannalle. Esimerkiksi Afrikka on perinteisesti mielletty vanhojen siirtomaavaltojen temmellyskentäksi. Ennen kaikkea Ranskalle historiallisesti vahvat suhteet Länsi-Afrikkaan ja Pohjois-Afrikan Maghreb-maihin ovat edelleen tärkeitä. Suuri osa Afrikasta on kuitenkin kääntynyt Kiinan puoleen

10 Mattlin, Mikael ja Matti Nojonen (2011) "Conditionality in Chinese bilateral lending," BOFIT Discussion Papers 14. Helsinki: Suomen Pankki, 36 s, www.suomenpankki.fi/bofit/tutkimus/tutkimusjulkaisut/dp/Pages/dp1411.aspx.

infrastruktuurin rakentamisessa sekä ulkomaan-kaupan ja talouskasvun veturina. Monissa Afrikan maissa onkin käynnissä Kiina-vetoinen talousbuumi. Sama tarina toistuu muuallakin maailmassa, Latinalaisesta Amerikasta Kaakkois-Aasiaan. Yhdysvaltojen huomion oltua George W. Bushin presidenttikaudella tukevasti Lähi-idässä ja terrorismin vastaisessa taistelussa Kiinasta muodostui todellinen vaihtoehto läntisille sijoituksille, lainoille ja markkinoille. Kiinan tarjoama yhdistelmä suoria sijoituksia, runsaskätistä rahoitusta ja kasvavia markkinoita on varsin houkutteleva.

Kiina on luonut moniin maihin läheiset suhteet ja sitonut ne tiiviisti omaan taloudelliseen piiriinsä. Erityisen vahvan jalansijan se näyttäisi saavuttaneen kolmenlaisissa maissa: pienemmissä rajanaapurissaan (kuten Kambodža, Vietnam ja Turkmenistan), länsikriittisissä Latinalaisen Amerikan maissa (kuten Venezuela, Argentiina, Ecuador ja Bolivia), sekä raaka-ainevaroiltaan rikkaissa Afrikan maissa (kuten Angola, Sudan, Nigeria,ambia ja Ghana).

Aina kaikki ei tosin mene Kiinan edun mukaisesti. Vielä jonkin aikaa sitten Kiinalla oli erityisen läheinen suhde Myanmariin, historiallisista, poliittisista ja taloudellisista syistä johtuen. Myanmarin aloitettua yllättäen poliittiset uudistukset tämä suhde muuttui vähemmän erityiseksi muiden maiden ryntäessä luomaan suhteita muuttuvaan Myanmariin.

Barack Obaman kaudella Washingtonissa on herätty Kiinan vaivihkaa saamaan etumatkaan kilpailussa kehittyvien talouksien ”sydämistä ja sieluista”. Elokuussa 2012 jopa ulkoministeri Hillary Clinton varoitti Senegalissa pitämässään puheessa epäsuorasti afrikkalaisia maita olemaan tarkkana Kiinan tuomien lahjahevosten kanssa.¹¹

Kiinan lainoittamista ja sijoittamista ulkomaille toteuttaa käytännössä suuri määrä erilaisia toimijoita valtionyhtiöistä yksityisiin yrityksiin ja valtiolisista kehityspankeista liikepankkeihin. Niiden keskinäinen koordinaatio on usein puutteellista, joten on syytä suhtautua epäillen väitteisiin siitä, että kaiken toiminnan taustalla olisi keskusjohtoinen

suunnitelma.¹² Koska kiinalaisten toiminta kehitysmaissa ei yleensä ole alkuunkaan läpinäkyvää, tarkkaa tietoa on saatavilla vain vähän. Joidenkin amerikkalaistarkkailijoiden mukaan Kiina näyttäisi toteuttavan *weiqi*-lautapelistä¹³ tuttua strategiaa: ympyröi vastustaja niin, että hänen liikkumatilansa kutistuu olemattomiin – ja varo samalla tulemasta itse ympyröidyksi. Peli suosii strategista joustavuutta ajattelussa.

Sekä Washingtonissa että Pekingissä mielletään Kiinan ja Yhdysvaltain suhteet yhä vahvemmin strategisena kilpailuna. Kilpailu alkaa saada piirteitä, jotka muistuttavat Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton maailmanlaajuista kilpailua vaikutusvallasta ja suosiosta kylmän sodan aikana. Tätä kilpailua tullaan tulevana vuosina käymään – Winston Churchillia mukaillen – kaupungeissa, savanneilla ja viidakoissa. Toisin kuin kylmässä sodassa, tässä kilpailussa on ainakin toistaiseksi vähemmän kyse ideologiasta kuin vaikutusvallasta itsestään. Kiinan taloudellinen voima voi osoittautua vahvaksi poliittisen vaikutusvallan perustaksi. Euroopan unionikin joutunee jatkossa yhä useammin ottamaan kantaa kansainvälispoliittisiin kysymyksiin, joissa vastakain ovat Yhdysvallat ja Kiina.

12 Tuore kirja China Development Bank -pankista maalaa tällaista kuvaa. Sanderson, Henry ja Michael Forsythe (2013), *China's Superbank. Debt, Oil and Influence-How China Development Bank is Rewriting the Rules of Finance*. Singapore: John Wiley & Sons.

13 *Weiqi* on kiinalainen lautapeli, joka tunnetaan myös japanilaisella *Go*-nimellä. Muun muassa Henry Kissinger käyttää tätä vertausta toistuvasti vuonna 2011 julkaistussa kirjaan *On China*. Tämä näkemys pohjautuu erityisesti David Lain vuonna 2004 julkaisemaan kirjoitukseen aiheesta. Ks. Lai, David (2004) *Learning from the Stones: A Go Approach to Mastering China's Strategic Concept*, Shi, www.fas.org/man/eprint/lai.pdf.

Ulkopoliittinen instituutti
Puh. (09) 432 7000
Fax. (09) 432 7799
www.fiiia.fi

11 Ks. *The Guardian*, “Hillary Clinton launches African tour with veiled attack on China,” 1.8.2012. www.guardian.co.uk/world/2012/aug/01/hillary-clinton-africa-china.

ISBN 978-951-769-376-9

ISSN 1795-8059

Kansi: Shizhao / Wikimedia Commons