

**ULKOASIAINMINISTERIÖ**  
Kauppapoliittinen osasto  
KPO-01

LÄHETE  
15.09.2005

HEL1137-22

Eduskunta  
Ulkoasiainvaliokunta

Viite **UTP 37/2005 vp**

Asia  
**Suomen kauppapoliittinen ohjelma**

Perustuslain § 97 mukaisesti oheisena lähetetään Valtioneuvoston istunnossaan 8.9.2005 hyväksymä Suomen kauppapoliittinen ohjelma.

Osastopäällikkö Antti Kuosmanen

***SUOMEN KAUPPAPOLIITTINEN OHJELMA***

**Valtioneuvoston  
periaatepäätös  
8.9.2005**

**Ulkoasiainministeriö**

## **Sisällysluettelo**

### **Yhteenveto**

#### **1 Muuttuva kauppapoliittinen toimintaympäristö**

##### 1.1 Globaalit taustamuuttujat

*Kasvu, teknologinen kehitys ja tuottavuus*

*Kaupan vapauttaminen ja taloudellinen keskinäisriippuvuus*

*Niukkenevat luonnonvarat ja rasittuva ympäristö*

*Eettiset kysymykset ja arvovalinnat kauppapolitiikassa*

##### 1.2 Muuttuva maailmantalouden rakenne ja yritysten toiminta

*Maailmantalouden ja –kaupan menestyjät ja menettäjät*

*Yritysten muuttuvat toimintatavat*

*Liiketoiminta etäntyy kansallisuudesta*

##### 1.3 Suomi maailmantaloudessa ja kauppapolitiikka EU:ssa

*Suomi maailmantaloudessa*

*Kauppapolitiikka ennen EU-jäsenyyttä ja EU:ssa*

*Kauppapolitiikan hallinto*

#### **2 Kauppapolitiikan perustehtävät**

##### 2.1 Kauppapolitiikka ja kilpailukyky

*Vienti ja kilpailukyky*

*Tuonti ja kilpailukyky*

*Investoinnit ja kilpailukyky*

##### 2.2 Kauppapolitiikka ja kehitysmaat

*Kehittyneiden maiden kauppapolitiikka kehitysmaiden suhteen*

*Kehitysmaiden kauppapolitiikka*

*Kauppapolitiikka ja kehitysyhteistyö*

#### **3 Kauppapolitiikan tavoitteet ja välineet**

##### 3.1 Tavaroiden ja palvelujen kauppa

*Teollisuustuotteet*

*Maatalous*

*Palvelujen kauppa*

*Tekniset määräykset ja standardit*

*Julkiset hankinnat*

*Kauppamenettelyjen helpottaminen*

*Epäterveet kauppatavat ja markkinahäiriöt*

*Vientivalvonta*

##### 3.2 Investoinnit

3.3 Kansainvälinen taloudellinen toiminta ja valtioiden sisäinen sääntely

*Henkisen omaisuuden suoja*

*Kauppa ja kilpailu*

*Työelämän normit ja yritysten yhteiskuntavastuu*

*Kauppa ja ympäristö*

#### **4 Kansainvälisen kauppajärjestelmän kehittäminen**

*Järjestelmän muuttuminen*

*Vaikutukset WTO:n toimintaan*

*WTO:n uudistaminen*

# SUOMEN KAUPPAPOLIITTINEN OHJELMA

Suomen kauppapoliittinen ohjelma on valtioneuvoston periaatepäätös niistä linjauksista, jotka ohjaavat maamme kauppapoliittista toimintaa lähivuosina. Kokonaisuutena kauppapoliittisen toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kauppapolitiikan sisältöön etenkin Suomen EU-jäsenyyden valossa ei ole aikaisemmin tehty. Siksi ohjelmassa pyritään kattavasti analysoimaan kauppapolitiikan tehtäviä ja keskeisiä tavoitteita tämän uudenlaisen globaalitalouden olosuhteissa.

---

## Yhteenveto

Maailmantalous on ensimmäistä kertaa muuttumassa todella globaaliksi. Sitä hallitsevat yhä OECD-maat, mutta erityisesti Itä-Aasian kehitysmaiden osuus niin tuotannosta, kaupasta kuin investoinneista on vahvassa nousussa. Venäjän talous kasvaa, mutta sen riippuvuus öljyn ja kaasun tuotannosta jatkuu. Köyhimmät kehitysmaat varsinkin Afrikassa eivät ole pysyneet nousevien kehitysmaiden tahdissa ja niiden osuus maailmantaloudesta on supistunut entisestään.

Taloukasvun tavoittelu, globaali kilpailu, erikoistuminen ja arvoketjun hajauttamiseen perustuva liiketoiminta tulevat todennäköisesti entisestään lisäämään kansainvälistä kauppaa ja investointeja. Kaupan ja investointien esteiden purkaminen tulee edelleen jatkumaan. Markkinoillepääsyä tai markkinoilla toimimista rajoittavien syrjivien ja tässä mielessä kansainvälistä kauppajärjestelmää rapauttavien alueellisten ja kahdenvälisten kauppajärjestelyjen vahvistuminen on mahdollista varsinkin, jos monenväliset kauppaneuvottelut eivät johda tuloksiin. Maailmantalouden muutosten aiheuttamat pelot ja huolet ovat alkaneet heijastua kasvavina protektionistisina paineina. Paremman globalisaation hallinnan tarve ilmenee voimistuvana pyrkimyksenä monenkeskisten sääntöjen kehittämiseen.

Kansainvälistyvät yritykset ovat yhä vähemmän riippuvaisia alkuperäisistä kotivaltioistaan ja ylipäänsä yksittäisistä maista. Yritysten liikkuvuus on johtanut valtiot ja alueet kilpailemaan siitä, missä sijaitsevat yritystoiminnalle suotuisimmat toimintaympäristöt. Kansallisesti ja valtion kannalta on yhä olennaista, minne yritykset maksavat veronsa, mihin kotiutetaan voitot, minne investoidaan ja missä työllistetään ihmisiä.

EU-jäsenyys on muuttanut Suomen kauppapolitiikan harjoittamisen puitteita ja EU:n neuvotteluvoima on merkittävästi vahvistanut Suomen kauppapoliittista asemaa. Menestyminen EU:n yhteisessä kauppapolitiikassa edellyttää, että sen laaja asialista hallitaan ja että kansalliset tavoitteemme tulevat riittävästi huomioiduiksi EU:n tavoitteina. Tämä edellyttää riittäviä resursseja ja toimintatapojen kehittämistä entistä ennakoivammiksi.

Kauppapolitiikka suuntautuu yhä enemmän rajasuojatoimenpiteistä rajojen sisäpuolelle, valtion sisäisiin taloutta sääteleviin normijärjestelmiin. Tästä syystä perinteisesti muiden politiikkalohkojen piiriin luettuihin kysymyksiin liittyvät ideologiset ja arvovalinnat vaikuttavat kauppapolitiikkaan totuttua enemmän. Kauppapolitiikkaan vaikuttamaan pyrkiviä tahoja yhteiskunnassa on entistä enemmän ja sitä myös arvostellaan entistä enemmän. Aktiivinen poliittinen ja kansalaiskeskustelu kauppapolitiikasta on tervetullutta.

Kauppapolitiikalla on entistä tärkeämpi tehtävä suomalaisten työn, toimeentulon ja hyvinvoinnin turvaamisessa. Kauppapoliittisilla toimenpiteillä vahvistetaan Suomen talouden kilpailukykyä vaikuttamalla elinkeinoelämän toimintaympäristöön maan rajojen ulkopuolella ja turvaamalla tuonnin sujuvuus. Suomen kauppapolitiikan yleislinja on kautta aikojen korostanut kaupan ja investointien esteiden poistamista ja aktiivista osallistumista avoimeen maailmantalouteen. On tärkeää, että EU jatkaa Suomen linjan mukaista kaupan ja investointien esteiden poistamiseen ja kaupan sääntöjen vahvistamiseen tähtäävää kauppapolitiikkaa.

Kehitysmaiden hyväksi toteutettavien toimenpiteiden eri politiikka-alueilla tulee olla keskenään yhteensopivia ja vaikuttaa samaan suuntaan. Kehitysmaita koskevilla kauppapoliittisilla ratkaisuilla on tässä suuri merkitys. Vähemmän kehittyneet kehitysmaat tarvitsevat entistä tehokkaampaa erityis- ja kauppapoliittista erilliskohtelua. Sen pitää riippua maiden kehitystasosta ja tähdätä kehitysmaiden integroimiseen kansainväliseen kauppaan ja kauppajärjestelmään välttäen pysyvästi erillisten oik euksien ja velvoitteiden syntymistä. Köyhimpien kehitysmaiden kauppakapasiteettia on tuettava. Kehittyneempien kehitysmaiden tulisi poistaa entistä systemaattisemmin kaupan esteitä ja myös osallistua erityiskohtelun antamiseen köyhimmille maille.

Suomen taloudellinen menestyminen edellyttää viennin ja investointien esteiden edelleen raivaamista ja avointa, kilpailua edistävää tuontipolitiikkaa. Keskeisiä haasteita ovat monilla markkinoilla edelleen tullit ja perinteiset tullien ulkopuoliset kaupan esteet ja kauppaa vääristävät toimenpiteet. Kauppapolitiikan asialista kehittyy kuitenkin jatkuvasti muun muassa maailmantalouden rakenteen muutosten takia. Tässä muutoksessa on turvattava elinkelpoinen maataloustuotanto ja huolehdittava hyvinvointivaltion perustasta.

WTO:hon perustuvan monenkeskisen sääntöpohjaisen kauppapoliittisen järjestelmän säilyminen, laajeneminen ja vahvistaminen on Suomelle erittäin tärkeää. EU:n on kuitenkin etujensa turvaamiseksi edelleen syvennettävä kahdenvälisiä kauppapoliittisia suhteitaan ennen kaikkea tärkeimpien kauppakumppanien kanssa. Viimeistään käynnissä olevan WTO:n kauppaneuvottelukierroksen tuloksien selvittäessä EU:n on arvioitava tarve osallistua uusiin vapaakauppahankkeisiin eurooppalaisen kilpailukyvyyn turvaamiseksi.

---

## **1 Muuttuva kauppapoliittinen toimintaympäristö**

Kauppapolitiikassa on kyse kansainvälisen kaupan ja siihen liittyvän muun kansainvälisen taloudellisen toiminnan sääntelystä ja sääntelyyn vaikuttamisesta. Siksi on ennen kauppapolitiikan tavoitteiden määrittelyä tarpeen hahmottaa maailmantalouden ja ennen kaikkea kansainvälisen kaupan ja investointien kehitykseen vaikuttavia keskeisiä taustatekijöitä mukaan lukien se, miten yritykset toisaalta sopeutuvat, toisaalta toiminnallaan vaikuttavat tähän kehitykseen. Samoin on tarpeen kuvata Suomen omaa kehitystä ja kauppapolitiikkaan keskeisesti vaikuttaneita valintoja.

### **1.1 Globaalit taustamuuttajat**

*Kasvu, teknologinen kehitys ja tuottavuus*

Kansainvälisen kaupan on osa maailmantaloutta, joka on nyt ensimmäistä kertaa osittain muuttunut todella koko maailman kattavaksi, globaaliksi. Samalla maailmantalous on suurempi kuin koskaan ennen mitattiinpa tuotantoa, kulutusta, vientiä, tuontia tai investointeja. Maailmankauppa on kasvanut suhteellisesti nopeammin kuin tuotanto. Vuosituhannen vaihteessa maailman kokonaisvienti suhteessa kokonaistuotantoon oli noin neljä kertaa suurempi kuin sata vuotta aikaisemmin.

Teknologia, ihmisen kyky käyttää välineitä luonnon muokkaamiseen, ja sen avulla aikaansaatu tuottavuuden kasvu on kaiken aineellisen edistyksen perusta ja sille perustuu myös vaihdantatalous ja sen osana kansainvälinen kauppa. Leimaa-antavaa teknologiselle kehitykselle on viime vuosikymmenet olleet tietotekninen vallankumous, joka on synnyttänyt uusia teollisen tuotannon aloja, mutta myös tunkeutunut perinteisille aloille. Korkean teknologian tuotteiden osuus maailmankaupasta on lisääntynyt 1980-luvulta lähtien. Voimakkainta kasvu on ollut informaatio- ja viestintäteknologian tuotteissa. Samalla maataloustuotteiden, raaka-aineiden ja polttoaineiden suhteellinen osuus on laskenut. Alkutuotannon varaan jääneiden maiden osuus maailmantaloudesta ja -kaupasta on tämän kehityksen myötä supistunut.

Yhä suurempi osa talouden laajojen sektoreiden tuotannosta digitalisoituu ja erityisesti digitaalisuus tulee mullistamaan palvelukulttuurin. Palvelusektori on kasvanut kehittyneiden maiden talouksien hallitsevaksi osaksi. Teknologinen kehitys on vauhdittanut tätä kasvua ja se on nyt mahdollistamassa palvelujen ennen näkemättömän laajan kansainvälisen kaupan. Palvelut kattavat jo yli kaksi kolmannesta maailman kokonaistuotannosta, viidenneksen maailmankaupasta ja 60 prosenttia maailman suorista investoinneista.

Tuottavuuteen vaikuttavat keskeisesti monet varsinaisen tuotannon ulkopuoliset tekijät kuten koulutusjärjestelmät ja muut julkisen sektorin tuottamat palvelut mukaan lukien sosiaaliturvajärjestelmä. Myös verotasot, yhteiskunnan yleinen toimintakyky kuten hallinnon ja oikeuslaitoksen korruptoitumattomuus ja selkeys, julkisista varoista rahoitettavat tutkimus- ja kehittämisjärjestelmät sekä innovaatioiden hyödynnettävyysjärjestelmät ovat merkittäviä tekijöitä. Tuotannon pääomavaltaisuudenkin jatkuu edelleen, mutta pääoma kiinnittyy nykyään suhteellisesti enemmän aineettomiin tuotantotehtäviin kuin perinteisissä teollisissa yhteiskunnissa. Tietointensiivisten tavaroiden ja palveluiden tuotannon ja kaupan kasvu korostaa henkisen omaisuuden suojaan liittyvien kauppapoliittisten ratkaisujen merkitystä.

### *Kaupan vapauttaminen ja taloudellinen keskinäisriippuvuus*

Kommunismien romahdettua ja Neuvostoliiton hajottua 1990-luvun alussa markkinataloudesta on eri muodoissaan tullut vallitseva talousjärjestelmänä. Markkinatalouden leviämisen myötä kansainvälisen kaupan sääntöjärjestelmän kehittäminen ja kaupan vapauttaminen on edennyt monenkeskisesti, alueellisiin integraatiohankkeihin sekä kahdenvälisiin vapaakauppasopimuksiin. Monenkeskisesti tämä tapahtuu vuonna 1995 perustetun Maailman kauppajärjestön (WTO) piirissä. Vuoden 2005 alussa WTO:ssa oli 148 jäsentä, joista valtaosa kehitysmaita. Venäjä ja useimmat IVY-maat ovat WTO:ssa vielä tarkkailijajäseniä, mutta neuvottelevat jäsenyydestä samaan aikaan kuin parisenkymmentä kehitysmaata. Niiden liittyttyä WTO-järjestelmää voidaan pitää aidosti universaalina. Kauppapolitiikkaa sivuavia keskusteluja käydään myös Yhdistyneiden kansakuntien piirissä, mikä osaltaan edesauttaa laajan yhteisymmärryksen syntymistä maailmankaupan pelisäännöistä ja niihin vaikuttavista tekijöistä. Eurooppa oli 1960-luvulta lähtien edelläkävijä alueellisten ja kahdenvälisen vapaakauppajärjestelyjen tekemisessä. Sitten niitä on alettu tehdä myös muilla alueilla ja myös alueiden välillä, ja 2000-luvulla tällaisten järjestelyjen määrä näyttää yhä lisääntyvän.

Kylmän sodan aikaisten vastakkaisasettelujen kadottuakin kauppapolitiikalla on edelleen myös turvallisuutta ja vakautta edistävä ulottuvuus, mihin kehityskysymysten kasvava merkitys on tuonut oman sävynsä. Kauppapolitiikan muotoilussa onkin edelleen syytä ottaa nämä näkökohdat huomioon. Valtioiden välisten taloudellisten riippuvuussuhteiden jatkuva vahvistuminen ja sitä myötä lisääntynyt yhteistyö ei toisaalta ole merkinnyt niiden välisen kilpailun katoamista. Kansainvälinen konsensus maailmankaupan esteiden raivaamisesta ja yhteisen sääntöjärjestelmän kehittämisestä on edelleen laaja. On kuitenkin mahdollista, että konsensus heikkenisi esimerkiksi siten, että alettaisiin toteuttaa alueellisia ja kahdenvälisiä kauppapoliittisia järjestelyjä tavoilla, jotka rapauttavat monenkeskistä järjestelmää syrjimällä ulkopuolisten markkinoille pääsyä ja markkinoilla toimimista.

Tavaroiden, palvelujen ja pääoman liikkumista on vapautettu, mutta ihmisten liikkuvuus on yhä suhteellisen rajoitettua. Köyhissä maissa ihmiset ovat kasvavassa määrin valmiita hakemaan paremman elämän mahdollisuuksia siirtolaisuudesta. Samaa aikaan työvoimapula uhkaa monia kehittyneitä maita, joissa väestö on ikääntymässä. Haaste on suurin Euroopassa ja Japanissa. Suomi ei säästy tältä ongelmalta; päinvastoin varsinkin osaavan työvoiman saatavuusvaje tulee eteen jo lähitulevaisuudessa. Myös Suomessa työperäinen maahanmuutto on eräs ratkaisu työvoimapulaan.



Työvoiman liikkuminen tulee kauppapolitiikan piiriin ennen kaikkea palvelujen kaupan sääntelyn kautta. Merkittävä osa kansainvälisistä palvelusuoritteista sisältää työvoiman ainakin tilapäistä siirtymistä rajojen yli.

Myös kansainvälinen rikollisuus ja terrorismi leviävät helpommin, kun tavarat, pääomat, teknologia ja ihmiset liikkuvat vapaammin. Esimerkiksi huumekauppa kytkeytyy kansainvälisen terrorismin rahoittamiseen, asekauppaan, rahanpesuun ja korruptioon. Turvallisuusriskit lisäävät tarvetta valvoa kauppaa ja pääomaliikkeitä samaan aikaan kun pitäisi pystyä poistamaan kaupan esteitä. Tämä näkyy muun tarpeena lisätä niin sanottujen kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa ja tavaroiden rajatarkastuksia, joita olisi toisaalta yksinkertaistettava kauppamenettelyjen helpottamiseksi.

## Niukkenevat luonnonvarat ja rasittuva ympäristö

Maailmantalouden ja kysynnän kasvu niukentaa kaikkia rajallisia luonnonvaroja: viljelykelpoista maata, makeaa vettä, uusiutumattomia energiavaroja ja kaivannaisia. Raaka-aineiden ja energiavarojen riittävän tarjonnan ja niiden uusiutumiskyvyn turvaaminen tulee strategisesti yhä tärkeämmäksi. Kiinan nopeasta talouskasvusta johtuva kysyntä on nostanut monen raaka-aineen hintaa. Sama koskee öljyä, jonka hinnan noususta Kiinan kysyntä selittää huomattavan osan. Hintojen nousu toisaalta sopeuttaa kysyntää tarjontaan ja pakottaa etsimään tehokkaampia ja ympäristöystävällisempiä vaihtoehtoja. Kilpailu luonnonvaroista voi heijastua myös kauppapolitiikkaan protektionismina tai houkutusena ohittaa monen- tai kahdenväliset yhteiset säännöt tuotteiden saatavuuden turvaamiseksi.

Maailmantalouden kasvu rasittaa ympäristöä sekä kehittyneissä että kehitysmaissa. Rasitus ilmenee ilmastonmuutoksena, vesien saastumisena, maaperän eroosiona, metsien tuhoutumisena ja tuhoamisena, ilmansaasteina, juomavesivarojen puutteena, maatalousmaan vähenemisenä ja jätteiden käsittelyongelmina. Taloudellisesti, ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävä kehityksen turvaamiseen tähtäävien politiikkavalintojen ja sitä varten luotuja kansainvälisen yhteistyön välineiden sekä kauppapolitiikan yhteensovittaminen on välttämätöntä. Ajankohtainen esimerkki on Kioton pöytäkirjan kilpailukykyvaikutukset ja niistä aiheutuneet protektionistiset paineet. Toisaalta ympäristöongelmien hallintaa edesauttavat tuotteet, tuotantomenetelmät ja palvelut luovat uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

### *Eettiset kysymykset ja arvovalinnat kauppapolitiikassa*

Kauppapolitiikassa kuten kaikessa politiikassa vaikuttavat myös arvovalinnat. Kaupan ja investointien esteiden poistaminen on keino kasvavan aineellisen hyvinvoinnin tavoittelussa. Kauppapolitiikan asialistalle on kuitenkin noussut tai nousemassa yhä enemmän myös uusia arvopohjaisia asioita. Työelämän normit, joihin liittyen on nostettu esille myös ihmisoikeuspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä, on näistä ehkä tunnetuin esimerkki; muita esimerkkejä ovat ympäristöön ja kauppapolitiikkaan liittyvät kysymykset sekä yritysten yhteiskuntavastuu.

Kansainvälistä kauppajärjestelmää vastaan kohdistunut yleinen kritiikki lisääntyi erityisesti 1990-luvulla. Eettiset sekä arvovalintoihin liittyvät näkemykset, jotka johtuvat kauppapolitiikan entistä tiiviimmästä kytkeytymisestä perinteisesti muiden politiikkalohkojen piiriin luettuihin kysymyksiin, ovat olleet yksi kritiikin tärkeä taustatekijä. Näyttääkin selvältä, että ideologisista arvovalinnoista nousevat, usein varsin hankalat ongelmanasettelut tulevat entistä enemmän esille kauppapolitiikassa. Tämä korostaa eri politiikkatavoitteiden yhteensovittamisen tarvetta ja kauppapolitiikan poliittisuutta.

### Johtopäätöksiä:

- Maailmantalous on ensimmäistä kertaa muuttumassa todella globaaliksi. Markkinataloudesta on tullut maailmanlaajuisesti vallitseva talousjärjestelmä. Kaupan ja investointien esteiden purkaminen tulee yhä jatkumaan, mutta markkinoillepääsyä tai markkinoilla toimimista rajoittavien syrjivien ja tässä mielessä kansainvälistä kauppajärjestelmää rapauttavien alueellisten ja kahdenvälisen

kauppajärjestelyjen vahvistuminen on mahdollista varsinkin, jos monenväliset kauppaneuvottelut eivät johda tuloksiin.

- Tietointensiivisten tavaroiden ja palveluiden kaupan kasvun myötä henkisen omaisuuden suojaan liittyvät kauppapoliittiset kysymykset tulevat entistä tärkeämmiksi.
- Kauppapolitiikka kytkeytyy entistä tiiviimmin perinteisesti muiden politiikkalohkojen alaan kuuluviin asioihin, mikä korostaa eri politiikkatavoitteiden yhteensovittamisen tarvetta ja kauppapolitiikan poliittisuutta. Aktiivinen poliittinen ja kansalaiskeskustelu kauppapolitiikasta on tervetullutta.

## **1.2 Muuttuva maailmantalouden rakenne ja yritysten toiminta**

### **Maailmantalouden ja -kaupan menestyjät ja menettäjät**

Viimeisen neljännesvuosisadan aikana erityisesti Itä-, Kaakkois- ja Etelä-Aasian kehittyvät maat ovat haastaneet läntiset teollisuusmaat talouskasvussa ja kilpailukyvyssä. Näiden maiden osuudet maailman kokonaistuotannosta, kaupasta ja investoinneista ovat kasvaneet. Läntiset teollisuusmaat ja Japani hallitsevat kuitenkin yhä maailmantaloutta ja -kauppaa. EU on laajenemisensa myötä noussut Yhdysvaltain ohi kokonaistuotannon määrällä mitattuna. Yhdysvaltain talous on kuitenkin kasvanut huomattavasti EU:ta nopeammin jo parin vuosikymmenen ajan, ja Yhdysvaltojenkin osuus maailman kokonaistuotannossa on kasvamassa.

EU:n osuus maailmankaupasta on niin ikään Yhdysvaltoja suurempi. EU:n osuutta tarkasteltaessa on kuitenkin tehtävä ero niin sanotun ulkokaupan ja jäsenmaiden välisen kaupan välillä. Kauppapoliittiselta kannalta (vienninedistämistä lukuun ottamatta) ulkokauppa on parempi vertailuperusta. EU:n ulkokaupan osuus maailmankaupasta on noin 15 prosenttia. Sisäkaupan huomioiminen nostaisi luvun 40 prosenttiin. Yhdysvaltain osuus on noin 14 prosenttia.

Kiina on noussut maailman talousmahtien joukkoon. Kiinan ja yleensä Aasian maiden tuotannon kasvu on ollut erityisen voimakasta teollisuudessa, jonka osuus niiden kokonaistuotannosta on kasvanut, mikä on johtanut näiden alueiden osuuden selkeään nousuun maailman teollisuustuotannosta. Lähes kaikissa OECD-maissa ja kehittyvillä alueilla Aasiaa lukuun ottamatta teollisuuden suhteellisen osuus on supistunut.

Aasian kasvava merkitys maailmantaloudessa näkyy tuotannon lisäksi myös kansainvälisessä kaupassa. Kehitysmaiden kasvava osuus maailmankaupasta perustuu suurimmalta osalta Itä-Aasian maiden vientivetoiseen kehitykseen. Kiinan ulkomaankauppa on kasvanut tuotantoakin nopeammin ja se on jo maailman kolmanneksi suurin vientimaa.

Aasian ja erityisesti Kiinan taloudellisen nousun merkittävänä osatekijänä on ollut ulkomaisten investointien voimakas kasvu. Kehitysmaiden merkitys investointikohteena on ollut kasvussa 1980-luvun puolivälistä lähtien. Viimeisen noin 25 vuoden aikana Kiina on nousut erääksi maailman tärkeimmistä suorien ulkomaisten investointien vastaanottajamaista. Vuosina 2002–2003 Kiinaan suuntautui jo lähes kolmannes kehitysmaihin suuntautuneista suorista investoinneista. Kehittyvistä talouksista Kiina on alkanut tehdä merkittäviä suorja ulkomaisia investointeja ennen muuta energia- ja raaka-ainetarpeidensa tyydyttämiseksi, joskin investointien kokonaismäärä on vielä vaatimaton (alle viisi prosenttia) Kiinan vastaanottamiin investointeihin verrattuna. Suurin osa, noin kolme neljänestä, maailman suorista ulkomaisista investoinneista tehdään kuitenkin yhä kehittyneiden maiden välillä.

Latinalaisen Amerikan talouskasvu on ollut Itä-Aasian maita vaatimattomampaa ja ailahtelevampaa. Ulkomaankaupan ja investointien esteitä on raivattu 1990-luvulta lähtien pitkän sisäänpäin kääntyneen kauden jälkeen. Latinalainen Amerikka on ulkomaisten suorien investointien kohdealueena selvä kehitysmaiden kakkonen Itä-Aasian jälkeen.

Entisen Neuvostoliiton maiden, mukaan lukien Venäjä, kokonaistuotanto on vasta vähitellen noussut 1980-luvun lopun tason yli ja maailmankaupassa osuudet ovat kaukana entisestä. Venäjä ei ole myöskään kehittynyt yhtä dynaamiseksi ulkomaisten yritysten investointikohteeksi kuin muut saman kokoluokan maat. Venäjällä on kuitenkin potentiaalia kehittyä huomattavaksi investointien kohdealueeksi.

Erityisesti Saharan eteläpuolisen Afrikan talouksien kasvu on ollut vaatimatonta. Henkeä kohden laskettuna tuotanto on niissä polkenut lähes paikallaan ja kulutustaso on laskenut 1980-luvun alusta lähtien. Afrikan osuus maailmankaupasta on supistunut merkittävästi ja asettunut parin prosentin tuntumaan viimeisen kymmenen vuoden aikana. Alueen köyhät kehitysmaat houkuttelevat myös absoluuttisesti mitattuna vähän ulkomaisia investointeja verrattuna muihin kehitysmaihin. Etelä-Afrikan tasavallalla ja muutamilla muilla, raaka-aine- tai energiavaroiltaan rikkailla Afrikan kehitysmailla kuten Algerialla ja Nigerialla olisi luontaisia edellytyksiä päästä nousevien talouksien joukkoon. Sama pätee Lähi-idän öljyntuottajavaltioihin.

### *Yritysten muuttuvat toimintatavat*

Teknologinen kehitys ja sääntelyn purkaminen ovat mahdollistaneet yritysten kansainvälisten toimintojen voimakkaan kasvun. Samaan aikaan globaalin kilpailun lisääntyminen on pakottanut yritykset hakemaan kasvua ja kilpailuetuja ulkomailta. Suorat ulkomaiset investoinnit ovat olleet avainasemassa yritysten tavoitellessa liiketoiminnan ja kannattavuuden kasvua. Tähän ovat liittyneet yritysostot ja yhteensulautumiset, jotka ovat mahdollistaneet nopeamman pääsyn vieraille markkinoille kuin yrityksen sisäinen kasvu. Ulkomaisten suorien investointien keskimääräinen vuosittainen volyyymi onkin yli kymmenkertaistunut viimeisen parinkymmenen vuoden aikana.

Globaalia kilpailua on viime vuosikymmeninä leimannut voimakas erikoistuminen ja yritysten keskittyminen ydinosaamisalueisiinsa. Erityisesti pienten maiden yritysten strategiana on ollut erikoistua kapeille tuotealueille ja samalla laajentaa markkinansa maailmanlaajuisiksi. Erikoistumiseen perustuva strategia johtaa kasvun tavoittelemiseen globaaleilta markkinoilta. Yksittäisen maan näkökulmasta erityisistä osaamisalueista ja kilpailukyvyn edellytyksistä laajasti ymmärrettynä kannattaa pitää hyvää huolta.

Sääntelyn purkaminen, informaatio- ja tietoliikenneteknologia sekä kuljetusten kehittyminen ovat mahdollistaneet toimimisen globaaleilla markkinoilla niin, että yrityksen arvoketju hajautetaan eri maihin ja alueille sen mukaan, missä eri toiminnot pystytään toteuttamaan edullisimmin. Suunnittelu, tutkimus ja kehitystoiminta sekä johto, varsinainen tuotanto ja sen eri osat, jakelu ja myynti voidaan toteuttaa eri paikoissa. Tämä liiketoiminnan pilkkominen käyttää hyväkseen eri alueiden suhteellisia etuja. Paljon työvoimaa vaativat tuotantovaiheet tehdään siellä, missä työvoimakustannukset ovat suhteellisesti edullisimmat. Vaativimmat tehtävät suoritetaan siellä, missä on osaavaa työvoimaa. Markkinointi ja myynti tapahtuvat lähellä markkinoita.

Hajautettuun tuotantoketjuun perustuvassa kaupassa kansainvälinen työnjako toteutuu sen mukaan, minkälainen absoluuttinen etu eri mailla on arvoketjun eri toiminnoissa. Yhä suurempi osa yrityksistä on osa monikansallisten yritysten globaaleja tuotantoverkkoja ja yhä harvempi yritys omistaa itse koko tuotantoketjunsä. Merkittävä osa tuotannosta ja siihen liittyvistä palveluista ostetaan alihankkijoilta.

Suorien ulkomaisten investointien kasvu on vauhdittanut erityisesti palvelusektorin avaamista kansainväliselle kilpailulle. Palvelualan yritysten suorien investointien päämotiivina on ollut hakeutuminen markkinoiden ääreen. Tämä on ollut välttämätöntä, sillä suurin osa palveluista on tuotettava ja kulutettava samassa paikassa. Tietotekniikan kehittyttyä myös palveluiden kansainvälinen siirrettävyys on lisääntynyt. Näin myös kustannustehokkuutta suhteellisesti alhaisemmista työvoimakustannuksista hakevat suorat investoinnit ovat vähitellen kasvamassa palvelualalla.

## **Liiketoiminta etääntyy kansallisuudesta**

Edellä kuvattu kehitys muuttaa olennaisesti yritysten ja niiden toimintaympäristönä olevien valtioiden suhdetta. Kansainvälistyvien yritysten sidokset alkuperäisiin kotimaihin heikkenevät aikaa myöten. Yritykset investoivat yhä enemmän ulkomailla olevien tytäri- tai kumppanuusyrittäjänsä kautta. Samoin voi merkittävä osa maan viennistä olla toisissa maissa päämajaansa pitävien yritysten tytäryritysten vientiä. Lisäksi merkittävä osa maailmankaupasta on yritysten ja yritysyryppäiden sisäistä kauppaa. Jos tuotanto riippuu suuresti tuontiraaka-aineista ja puolivalmisteista, saattaa pelkkien vientitilastojen tarkastelu antaa varsin väärän kuvan siitä, missä varsinainen arvonnalisuus tapahtuu. On mahdollista, että maan viennin osuus maailmanmarkkinoista kasvaa voimakkaasti, mutta sen menestys jalostusarvolla mitattuna ei kuitenkaan ole merkittävä.

Monikansalliset yritykset vastaavat jo noin 10 prosentista maailman kokonaistuotantoa ja noin kolmanneksesta maailman vientiä. Kansainvälisen tuotannon kärjessä on noin 61.000 monikansallista yritystä, joilla on yli 900.000 ulkomaista tytäryritystä. Näiden monikansallisten yritysten omistusrakenteen kansainvälistyessä on yhä vähemmän mielekästä liittää niitä johonkin valtioon, kun niiden omistuspohja on myös kansallisesti hajautunut ja niiden osakkeita vaihdetaan useissa eri pörssissä. Ulkomaisessa omistuksessa olevien tytäryhtiöiden kansantaloudellinen merkitys vaihtelee suuresti maasta toiseen. Ulkomaisessa omistuksessa syntyneen teollisuuden liikevaihdon osuus vaihtelee Irlannin ja Unkarin 70 prosentista Japanin muutamaan prosenttiin.

Näissä olosuhteissa on yhä epätarkoituksenmukaisempaa rajata kauppapolitiikka yksiselitteisesti vain yritysten Suomen toimintojen ja niistä johdettujen kansallisen etujen turvaamiseen liittyväksi toiminnaksi. Yhä on kuitenkin kansallisesti ja valtion kannalta olennaista, minne yritykset maksavat veronsa, mihin kotiutetaan voitot, mihin investoidaan ja missä työllistetään ihmisiä. Edellä kuvattu kehitys korostaa yhteisesti sovittujen ja globaalisti sovellettavien sääntöjen tarvetta, koska yksittäinen valtio voi vain vähenevässä määrin säädellä globaalien yritysten toimintaa.

#### Johtopäätöksiä:

- OECD-maat hallitsevat yhä selvästi maailmantaloutta, mutta erityisesti Itä-, Kaakkois- ja Etelä-Aasian maiden osuus niin tuotannossa, kaupassa kuin investoinneissa on nousussa. Köyhimmät kehitysmaat eivät ole pysyneet nousevien kehitysmaiden tahdissa ja niiden merkitys maailmantaloudessa on supistunut entisestään.
- Talouskasvun tavoittelu, globaali kilpailu, erikoistuminen ja arvoketjun hajauttamiseen perustuva liiketoiminta tulevat todennäköisesti entisestään lisäämään kansainvälistä kauppaa ja investointeja. Kansainvälisen talouden pelisääntöjen hallitseminen ja niihin vaikuttaminen on entistä tärkeämpää.
- Korkean teknologian tuotteiden ja palvelujen osuus maailmankaupasta on kasvanut ja kasvaneen entisestään. Kansainvälisen palvelukaupan vapauttaminen on vasta alkuvaiheissaan. Palveluihin liittyvät kauppapoliittiset kysymykset ovat tulevaisuudessa entistä tärkeämpiä.
- Yritysten ja kansallisvaltioiden menestys eriytyy yhä enemmän toisistaan. Kansainvälistyvät yritykset ovat yhä vähemmän riippuvaisia alkuperäisistä kotivaltioistaan ja ylipäänsä yksittäisistä maista. Yritysten liikkuvuus on pakottanut valtiot ja alueet kilpailemaan siitä, missä sijaitsevat yritystoiminnalle suotuisimmat toimintaympäristöt, sillä kansallisesti ja valtion kannalta on olennaista, minne yritykset maksavat veronsa, mihin kotiutetaan voitot, mihin investoidaan ja missä työllistetään ihmisiä. Tämä kehitys korostaa yhteisesti sovittujen ja globaalisti sovellettavien yritystoimintaa koskevien sääntöjen tarvetta, koska yksittäinen valtio voi vain vähenevässä määrin säädellä globaalien yritysten toimintaa.
- Yksittäisen maan näkökulmasta on erityisen tärkeää huolehtia kilpailukyvyn perustekijöistä laajasti ymmärrettyä sekä vahvoista osaamisalueista. Uusien menestysalojen kehittäminen on huomattavasti vaikeampaa kuin jo olemassa olevien kilpailuetujen edelleen kehittäminen.

### **1.3 Suomi maailmantaloudessa ja kauppapolitiikka EU:ssa**

## Suomi maailmantaloudessa

Useimpien pienten maiden tapaan ulkomaankauppa tuottaa Suomessa merkittävän osan bruttokansantuotteesta. Viennin osuus siitä kasvoi 1950-luvulta lähtien noin kolmannekseen 1980-luvun puolivälissä. Kansantalouden menettäessä 1980-luvun loppupuolella kilpailukykyään osuus laski viidennekseen bruttokansantuotteesta, mutta lamavuosista lähtien osuus nousi jälleen voimakkaasti, yli 40 prosenttiin. Monissa Suomeen verrattavissa maissa ulkomaankaupan osuus bruttokansantuotteesta on kuitenkin yli 50 prosenttia. Viime vuosina viennin osuus on jälleen supistunut alle 40 prosentin, ja kauppataaseen vahva ylijäämä on alkanut pienentyä. Vastaavasti myös tuonti on merkittävässä roolissa Suomen kansantaloudessa. Perinteisesti tämä on koskenut erityisesti energiaa ja raaka-aineita, mutta tuotantotoiminnan rakenteen muuttuessa on enää tuskin yhtäkään tuotannonalaa, jossa tuontipanokset eivät olisi merkittäviä.

Suomen teollisuuden rakenne oli varsin yksipuolinen 1980-luvulle asti, jolloin tieto- ja osaamisintensiivinen tuotanto alkoi nousta raaka-aine-, pääoma- ja energiavaltaisen tuotannon rinnalle. Suomi erikoistui pitkään erityisesti metsäteollisuuteen ja metallien jalostukseen. Viimeisten 15 vuoden aikana uudeksi vahvaksi sektoriksi on noussut elektroniikkateollisuus ja varsinkin tietoliikennelaitteiden valmistus. Suomen talouden rakenne muuttui rajummin kuin juuri missään muussa OECD-maassa vastaavana aikana. Teollisuuden teknologiaintensiteetti kasvoi nopeasti ja tuotanto erikoistui voimakkaasti. Suomesta tuli maailman voimakkaimmin tieto- ja viestintäteknologiaan erikoistunut maa. Erikoistuminen jatkuu edelleen voimakkaana. Metsäteollisuus ja muut perinteiset teollisuudenalat nojaavat yhä enemmän uuteen teknologiaan ja osaamiseen.

Suomen teollistuminen alkoi muita OECD-maita myöhemmin, mutta se oli hyvin nopeaa. Teollisuustuotanto ja vienti kasvoivat 1990-luvulla Suomessa selvästi nopeammin kuin muu talous ja samalla viennin rakenne monipuolistui. Kehittyneille maille epätyypillisesti Suomi "teollistui uudestaan" 1990-luvulla. Teollisuuden osuus kokonaistuotannosta ja työllisyydestä on ollut Suomessa viime vuosina muita kehittyneitä maita korkeampi.

Suomen teollisuustuotannon kasvu on 1990-luvun alkupuoliskon jälkeen kuitenkin hidastunut ja teollisuuden kansantuoteosuus pienentynyt. Aasian nousevista talouksista muun muassa Kiina, Etelä-Korea ja Taiwan sekä eräät EU:n uusista jäsenmaista ovat 1990-luvun lopulta alkaen erikoistuneet samoille aloille kuin Suomi. Korkea osaamistaso yhdessä alhaisten kustannusten kanssa on suurin näiden maiden aiheuttama haaste Suomelle ja suomalaisyrityksille. Tämä näkyy teollisuustyöpaikkojen supistumisena ja markkinaosuuksien menetyksinä myös korkean teknologian ja osaamistason aloilla. Suomen tärkeimpien vientituotteiden markkina-asema on heikentynyt verrattuna 1990-luvun loppuun. Tämä koskee niin tietotekniikka- ja tietoliikennesektoria, metsäteollisuutta kuin energiateknologiasektoria.

Maatalouden merkitys Suomen kuten muidenkin kehittyneiden maiden bruttokansantuotteessa on viimeisen 30-40 vuoden aikana vähentynyt voimakkaasti. Samalla maatalouden tuottavuus ja sen myötä kilpailukyky koko EU:n alueella on heikentynyt suhteessa muuhun maailmaan. Kansallisen maataloustuotannon ylläpitämistä pidetään Suomessa ja EU:ssa tärkeänä tavoitteena mm. maaseudun elinvoimaisuuden turvaamisen, elintarviketurvallisuuden ja ympäristönsuojelun näkökulmasta. Kansainvälisen maatalouskaupan vapauttaminen ja EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehitys tulevat jatkossakin aiheuttamaan muutospaineita Suomen maatalous- ja elintarviketuotannolle. Tämä tulee tarkoittamaan työpaikkojen määrän vähenemistä maataloustuotannossa ja maatalouden BKT-osuuden laskun jatkumista.

Palvelualat ovat kansainvälisten vertailujen mukaan kehittyneet Suomessa huomattavan hitaasti aikana, jolloin niiden merkitys maailmantaloudessa on kasvanut voimakkaasti. Palvelukaupan ja palvelutuotannon tehtyjen investointien kasvu on ollut nopeampaa kuin tavarakaupan. Palvelujen vientipotentiaalini hyödyntäminen ja palvelujen viennin lisääminen on yksi ratkaiseva tekijä, jonka avulla Suomen elinkeinorakennetta voitaisiin vahvistaa. Sekä tavaroiden että palveluiden tuotannon tietointensiivisyyden kasvu korostaa henkisen omaisuuden suojan merkitystä.

Suomen ulkomaankaupasta vajaat 60 prosenttia on sisämarkkinakauppaa. EU:n ulkopuolelle suuntautuvasta viennistä Venäjän, Yhdysvaltojen ja Kiinan (mukaan lukien Hongkong) yhteenlaskettu osuus oli yli 50 prosenttia vuonna 2004. Voimakkaan kasvunsa takia kiinnostavimpia markkina-alueita ovat Venäjä, Kiina, Intia, Brasilia, ja Yhdysvallat. Näillä alueilla olevien kaupan ja investointien esteiden poistaminen on Suomen kauppapoliittisten etujen kannalta erityisen tärkeää monenkeskisesti WTO:ssa ja EU:n alueellisiin ja kahdenvälisiin järjestelyin sekä Suomen omin ponnisteluin.

Venäjä on jälleen merkittävä vientimaa. Vuonna 2004 Venäjälle suuntautui lähes 9 prosenttia Suomen viennistä, kun esimerkiksi Yhdysvaltain osuus oli hieman yli 6 prosenttia ja Japanin 2 prosenttia. Mikäli talouskasvu Venäjällä jatkuu, Venäjän nousee lähivuosina Suomen suurimmaksi vientimaaksi. Myös tuontimme Venäjältä on vahvassa kasvussa, ja Venäjän osuus kokonaistuonnistamme on nyttemmin lähes 15 prosenttia.

Suomalaisyriyten kansainvälistyminen erityisesti suorien ulkomaisten investointien muodossa alkoi muita kehittyneitä maita myöhemmin. Kansainvälistymisvauhti oli kuitenkin jo 1980-luvulla OECD-maiden nopeimpia. Viime vuosikymmenen aikana suomalaisyritykset ovat jatkaneet laajentumistaan ulkomaille, mikä on osoitus siitä, että maailmantalouden muutoksiin on yritystasolla kyetty reagoimaan onnistuneesti. Osittain kiihtyvä ulkomaille investoiminen kuitenkin heijastaa myös Suomen suhteellisen houkuttelevuuden vähentymistä tuotantopaikkana.

EU-25:n osuus Suomesta tehdyistä suorista ulkomaisista investoinneista vuonna 2003 oli yli 75 prosenttia. Yhdysvaltojen osuus on supistunut Euroopan ja Aasian osuuksien kasvaessa. Aasian merkitys investointikohteena on kasvanut samaa tahtia kuin Aasian merkitys Suomen kauppakumppanina. Kiina on noussut yhdeksi tärkeimmistä EU:n ulkopuolisista suomalaisyritysten investointikohteista. Henkilökunnan määrällä mitattuna tärkeimmät suomalaisyritysten tytäryritysten sijaintimaat ovat Ruotsi, Yhdysvallat, Saksa ja Kiina. Investoinneista vajaat 70 prosenttia on teollisuusyritysten tekemiä. Tärkeimmät sektorit ovat metalli- ja metsäteollisuus sekä elektroniikkateollisuus. Suomalaisyriyten kansainvälistyminen jatkunee lähivuosina lähinnä yritysostojen kautta. Uusperustantainvestointeja tehdään todennäköisesti entistä enemmän kehittyville alueille kuten Aasiaan ja Latinalaiseen Amerikkaan, mutta myös Venäjälle sekä EU:n uusiin itäisen Euroopan jäsenvaltioihin. Suomalaisinvestoinnit köyhimpiin kehitysmaihin ovat olleet vähäiset. Osana kehityspolitiikkaa on perustettu liikekumppanuusohjelma, jolla niitä pyritään edistämään yhdessä yritysten kanssa.

Suorat investoinnit Suomeen ovat myös kasvaneet, mutta niiden kanta on kuitenkin vain puolet suomalaisinvestointien kannasta ulkomailta. EU-25:n osuus Suomessa olevien investointien kannasta oli melkein 90 prosenttia vuonna 2003. Ruotsin osuus oli tästä yli puolet.

## **Kauppapolitiikka ennen EU-jäsenyyttä ja EU:ssa**

Maailmantalouden ja -kaupan puitteet rakennettiin toisen maailmansodan jälkeen eri tavalla kuin edellisen sodan jälkeen. Lähtökohdaksi tuli pyrkimys valtioiden väliseen yhteistyöhön ja avoimeen maailmankauppaan, mihin Euroopassa pian liittyi sittemmin Euroopan unioniin johtanut integraatiokehitys. Suomessa osallistuminen tähän yhteistyöhön koettiin keskeiseksi kansalliseksi päämääräksi. Tämä koski erityisesti Finefta- ja EEC-vapaakauppasopimusratkaisuja 1960- ja 1970-luvuilla. Näitä ratkaisuja oli edeltänyt jo vuonna 1950 liittyminen GATT-sopimukseen ensimmäisenä maana alkuperäisten 23 sopimuspuolen jälkeen.

Kauppapoliittisena yleislinjanaan Suomi on pitänyt kaupan ja investointien esteiden poistamista ja aktiivista osallistumista avoimeen maailmantalouteen. Suomi on ajanut aktiivisesti kansainvälisen kaupan yhteisten sääntöjen luomista ja kaupan ja investointien esteiden poistamista. Tämä linja on nauttinut kansallisesti laajaa kannatusta. Myös maailmanlaajuisesti kaupan vapauttaminen on nauttinut laajaa tukea. Maailmantalouden muutokset ja niiden aiheuttamat pelot ja huolet ovat kuitenkin alkaneet heijastua eri maissa kasvavina protektionistisina paineina. On tärkeää, että EU jatkaa Suomen linjan mukaista kaupan vapauttamiseen ja kauppajärjestelmän vahvistamiseen tähtäävää kauppapolitiikkaa. Suomen edut voidaan

turvata parhaiten avoimessa maailmantaloudessa, jossa yritykset pääsevät hyötymään kolmansista maista markkina-alueina ja investointikohteina ja jossa Suomen kotimarkkinat pysyvät tehokkaina ulkomaisen kilpailun kautta. Sulkeutuminen ei ole nykyisessäkään kansainvälisen työnjaon murroksessa mahdollista ja protektionistisia paineita tulee aktiivisesti vastustaa.

EU-jäsenyys vuoden 1995 alusta merkitsi täyttää integroitumista sisämarkkinoihin ja kauppapoliittisen toimivallan pääosan luovuttamista yhteisölle. Kauppapolitiikka on alue, jossa EU:n toimivalta suhteessa jäsenvaltioihin on laajimmillaan. Yksinomainen toimivalta merkitsee, että jäsenmaat eivät voi säätää kansallisia kauppapoliittisia normeja eivätkä tehdä sopimuksia keskenään tai EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Toimivallan perustana on tulliliitto, jonka muodostaman yhtenäisen tullirajan sisäpuolella tavarat, palvelut, pääoma ja ihmiset voivat liikkua vapaasti yhteisen sisämarkkinalainsäädännön muodostamisessa puitteissa. Yhteinen kauppapolitiikka kohdistuu sisämarkkinoiden ulkopuolella oleviin kolmansiin maihin. EU:lle luovutettua toimivaltaa käyttävät sen toimielimet. Ulospäin toimivaltaa käyttää komissio, joka edustaa EU:ta ja neuvottelee sen puolesta.

EU:n yksinomainen kauppapoliittinen toimivalta kattaa tavara- ja palvelukaupan sekä teollis- ja tekijänoikeuksien kaupanäkökohdat, joita koskevat päätökset tehdään pääsääntöisesti määränemmistöllä. Palvelukaupan osalta poikkeuksena ovat sosiaali-, terveys-, koulutus- ja kulttuuripalvelut. Näistä niin sanotun jaetun toimivallan kysymyksistä päätetään yksimielisesti ja niitä koskevat sopimukset on ratifioitava erikseen kussakin EU-jäsenmaassa. Euroopan parlamentin rooli on vähäinen kauppapoliittisessa päätöksenteossa. .

Käytännössä konsensus on EU:n yhteisen kauppapolitiikan vallitseva toimintatapa. Tämä johtuu perinteisestä yhteistyökulttuurista ja siitä, että, että laajat sopimuskokonaisuudet useimmiten sisältävät myös alueita, joilla yksimielisyyttä edelleen vaaditaan EU:n sisäisiä normeja säädettäessä, jolloin sitä vaaditaan myös kauppapolitiikassa. On todennäköistä, että näin on myös tulevaisuudessa, jos kohta EU:n laajeneminen voi vähitellen johtaa äänestystilanteiden lisääntymiseen.

Palvelujen kaupan osalta käytännölliset tarpeet ovat jo johtaneet tilanteeseen, jossa niitä käsitellään ikään kuin ne kuuluisivat kaikilta osin unionin kauppapoliittisen toimivallan piiriin, joskin niihin on enimmäkseen sovellettava yksimielistä päätöksentekoa. Vaikka investoinnit ovat edelleen jäsenmaiden toimivallassa, palvelujen kauppaa koskevaan sääntelyyn kuuluu myös investointeihin vaikuttavia osalualueita, esimerkiksi liikkeenperustamisoikeus.

Menettelytavat ja käytännöt kauppapolitiikassa poikkeavat hieman EU:n sisäisen politiikan menettelytavoista. Avainasemassa on myös kauppapolitiikassa komission yksinomainen aloiteoikeus, joka sisältää oikeuden vetää tehty esitykset ja suositukset takaisin kaikissa päätöksenteon vaiheissa. Pääinvastoin kuin komission esitysten suhteen yleensä, komission suosituksiin ryhtyä sopimusneuvotteluihin ja sille annettaviin neuvotteluohjeisiin ei sovelleta sääntöä, jonka mukaan neuvosto voi muuttaa niitä vain yksimielisesti, vaan neuvostolla on vapaa valta muokata ne mieleisikseen. Neuvotellut sopimukset komission on erikseen esitettävä neuvoston hyväksyttäväksi, ja silloin neuvostolla ei enää tätä vapautta ole. Komissiolla on pysyvä velvoite konsultoida jäsenmaita jatkuvasti neuvottelujen kuluessa, ja tämä tapahtuu lähes aina neuvoston kauppapoliittisessa erityiskomiteassa, niin sanotussa 133-komiteassa ja sen työryhmissä. Komitean asema on neuvoa-antavan roolinsa kautta keskeinen kauppapoliittisen päätöksenteon valmistelussa. EU:n kauppapoliittisen lainsäädännön soveltamiseen liittyviä kysymyksiä käsitellään myös komission johtamissa niin sanotuissa komitologiakomiteoissa.

Kuten EU:ssa yleensä, kauppapolitiikankaan alalla ei EU:ssa käytännössä ole mitään pysyviä jäsenmaiden ryhmittymiä, vaan enemmistöt ja vähemmistöt vaihtelevat asiakohtaisesti. ”Pohjoisia” jäsenmaita (pohjoismaat, Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia ja Saksa ja muutamat uusista jäsenmaista) voidaan kuitenkin pitää keskimääräistä vapaakauppamielisempinä. Niidenkin kesken on eroja asiasta riippuen.

Toimivaltaa ja päätöksentekoa koskevat määräykset luovat oikeudelliset puitteet EU:n kauppapolitiikan harjoittamiselle, mutta eivät käsittele sen sisällöllisiä tavoitteita. Tavoitteet syntyvät komission ja jäsenmaiden vuorovaikutuksessa, jossa menestymiselle on oleellista saada omat kansalliset tavoitteet osaksi EU:n tavoitteita. EU:ssa toimiminen on ulkosuhteiden alalla, kauppapolitiikka mukaan lukien, vielä

vaativampaa kuin sisäisen politiikan lohkoilla, koska jäsenmaan on pystyttävä ajamaan tavoitteitaan sekä EU:n ulkopuolisten maiden suuntaan että EU:n piirissä.

Ehkä vaativin haaste varsinkin pienelle jäsenmaalle on hallita EU:n laaja kauppapoliittinen asialista. EU:n on kauppapolitiikassa suurvalta ja sen intressit ovat maailmanlaajuiset. Eri jäsenmailla on erilaisia asiakokonaisuuksia koskevia intressejä eri puolilla maailmaa. Niistä kaikista on hankittava tietoja ja niitä on pyrittävä ymmärtämään, jotta voisi päättää, miltä mailta ja millä perusteilla pyrkii saamaan tukea omille tavoitteilleen. Sama koskee tietenkin vielä suuremmassa määrin komissiota. EU:n yhteisten tavoitteiden muodostuminen onkin ehkä maailman monimutkaisin ja laajin jatkuvasti käynnissä oleva valtioiden välinen neuvotteluprosessi. EU:n ulkopuolella jokainen jäsenmaa koetaan paitsi itsensä myös koko EU:n edustajaksi, ja jokaisen jäsenmaan onkin kyettävä puolustamaan ja selittämään EU:n kaikkia tavoitteita, sellaisiakin, jotka ovat omalta, kansalliselta kannalta kaukaisia.

Toinen suuri haaste on aikataulujen hallinta. Tämä ongelma ei tietenkään rajoitu vain kauppapolitiikkaan, mutta se on erityisen haastava ulkosuhteiden alueella. Tietojen hankinta, niiden analysointi ja niiden pohjalta tapahtuva kannanmuodostus on tehtävä pääosin ilman vaikutusmahdollisuutta siihen, milloin ja miten nopeasti asiat tulevat käsitteilyyn ja päätettäviksi.

Kauppapolitiikasta vastaavien viranomaisten ja kansallisen yhteensovittamisjärjestelmän on toimittava erittäin hyvin, jotta edellä kuvatut haasteet voitetaan ja että Suomen tavoitteet saadaan sisällytetyksi EU:n yhteiseen kauppapolitiikkaan. Sitä ei kukaan muu hoida Suomen puolesta, ja asiat hoidettaisiin ilmeisesti Suomessa, mutta Suomi niihin panostaa, mutta Suomen tavoitteet eivät silloin enää vaikuttaisi siihen, miten niitä hoidetaan. Menestyminen ja vaikutusvaltamme turvaaminen edellyttävät riittäviä resursseja ja toimintatapojen kehittämistä entistä ennakoivammiksi laatimalla eri sektoreita koskevia riittävän laajalajaisia selvityksiä ja vaikuttamalla komissioon, muihin jäsenmaihin ja kolmansiiin maihin. Asiat on saatettava EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä käsiteltäviksi riittävän varhaisessa vaiheessa. On myös pyrittävä varmistamaan, että suomalaisia virkamiehiä on EU:n toimielimissä keskeisissä kauppapoliittisissa tehtävissä.

Suomen tapa vastata näihin haasteisiin on ollut keskittää voimakkaimmat ponnistelut ja vaikuttamiskeinot Suomen kannalta tärkeimpiin kysymyksiin ja pyrkiä vaikuttamaan komissioon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta jo sen esitykset ja suositukset vastaisivat Suomen tavoitteita. Tämän ohella on haettu samanmielisiä liittolaisia jäsenmaiden joukosta. Keskittyminen oleelliseen ja maltillinen, johdonmukainen esiintyminen tekee mahdolliseksi joustavan ja yhteistyöhaluisen politiikan, jolla voidaan hankkia kannatusta niitä tilanteita varten, joissa tarvitaan tukea omien tavoitteiden läpisaamiseen.

### *Kauppapolitiikan hallinto*

Kauppapolitiikka kuuluu ulkoasiainministeriön toimialaan. EU-asioiden poikkihallinnollinen käsittelyjärjestelmä toimii Suomessa myös kauppapolitiikassa hyvin. Siihen kuuluvat eri hallinnon alat sekä kauppapolitiikan kannalta keskeiset hallinnon ulkopuoliset sidosryhmät. Uusien haasteiden havaitseminen ja niistä johdettujen omien tavoitteiden ennakoiva määrittely edellyttää jatkuvaa aktiivisuutta ja valppautta. Kauppapolitiikan asialistan laajentumisen takia lukuisten viranomaisten toimialoilla on nykyisin kauppapoliittisessa järjestelmässä käsiteltäviä asioita. Läheinen yhteistyö ja tehokkaasti toimiva koordinaatio eri viranomaisten välillä on siksi tarpeen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö vastaa viennin ja kansainvälistymisen edistämisestä osana elinkeinopolitiikkaa ja tulosohjaa Finpro ry:n toimintaa. Ulkoasiainministeriö ja sen ulkomaanedustustot vastaavat Suomen talouden ja elinkeinoelämän etujen edistämisestä ulkomailla ja tuottavat viranomaispalveluja viennin ja kansainvälistymisen edistämiseksi. Finpron ja sen ulkomailla toimivien vientikeskusten ohella myös eräiden muiden julkisesti tuettujen tai omistettujen organisaatioiden toiminnassa on viennin ja kansainvälistymisen edistämällä merkittävä osuus. Näitä ovat Finnvera, Finfund, Fintra, Tekes, työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä eräät muut ulkomaankauppaa edistävät järjestöt. Myös Matkailun edistämiskeskus Suomeen suuntautuvan matkailun osalta sekä Invest in Finland Suomeen suuntautuvien investointien houkuttelun osalta harjoittavat VKE-toimintaa. Läheinen yhteistyö



eri toimijoiden välillä Vientifoorumin valvoman kansallisen VKE-strategian toimeenpanossa on erittäin tärkeää. Kauppapolitiikan viranomaistahot huolehtivat myös tuonnin sujuvuuden turvaamisesta.

### Johtopäätöksiä:

- Suomi on ollut maailmantalouden rakennemuutoksen kärkimaita. Puun ja metallien jalostamiseen perustunut teollisuus on 15 viime vuoden aikana monipuolistunut ja elektroniikkateollisuudesta on tullut sen kolmas tukijalka. Palveluiden osuus kokonaistuotannosta on kuitenkin useita kehittyneitä maita alhaisempi. Korkean teknologian tuotteiden ja palvelujen kaupan esteiden purkaminen on Suomelle jatkossa tärkeää. Lisäksi henkisen omaisuuden suojaan liittyvät kysymykset tulevat korostumaan entisestään.
- EU:n ulkopuolelle suuntautuvan Suomen viennin tärkeimmät kohdealueet ovat Venäjä, Yhdysvallat ja Kiina (mukaan lukien Hongkong). Voimakkaan kasvunsa takia kiinnostavimpia markkina-alueita ovat Venäjä, Kiina, Intia, Brasilia ja Yhdysvallat. Näillä alueilla olevien kaupan ja investointien esteiden poistaminen on Suomen kauppapoliittisten etujen kannalta erityisen tärkeää sekä monenkeskisesti WTO:ssa että EU:n alueellisin ja kahdenvälisin järjestelyin sekä Suomen omin ponnisteluin.
- Suomen kauppapolitiikan linja on tähdännyt kaupan ja investointien esteiden poistamiseen ja aktiiviseen osallistumiseen avoimeen maailmantalouteen. Maailmantalouden muutokset ja niiden aiheuttamat pelot ja huolet ovat alkaneet heijastua eri maissa kasvavina protektionistisina paineina. Suomen edut voidaan turvata parhaiten avoimessa maailmantaloudessa, jossa yritykset pääsevät hyötymään kolmansista maista markkina-alueina ja investointikohteina ja jossa Suomen kotimarkkinat pysyvät tehokkaina ulkomaisen kilpailun kautta. Sulkeutuminen ei ole nykyisessäkään kansainvälisen työnjaon murroksessa mahdollista ja protektionistisia paineita tulee aktiivisesti vastustaa.
- EU-jäsenyyden myötä Suomen kauppapoliittinen asema on vahvistunut ja kauppapolitiikan toteuttamistapa muuttunut, mutta kauppapolitiikan merkitys ei ole tämän takia vähentynyt. Menestyminen EU:n yhteisessä kauppapolitiikassa edellyttää, että hallitaan laaja kauppapoliittinen asialista ja saadaan kansalliset tavoitteet EU:n tavoitteiksi. Tämä edellyttää riittäviä resursseja ja eri sektoreita koskevien riittävän laaja-alaisten selvitysten laatimista ja ennakoivaa vaikuttamista komissioon ja muihin jäsenmaihiin.

## **2 Kauppapolitiikan perustehtävät**

Perinteisesti kauppapolitiikka on käsittänyt tavaroilla käytävän ulkomaankaupan sääntelyn valtion rajoilla tapahtuvien julkisen vallan toimenpitein. Tullitasot, määrälliset tuonti- ja vientirajoitukset ja erilaiset tarkastustoimenpiteet ovat tyypillisiä esimerkkejä tällaisesta sääntelystä. Kauppapolitiikka on ollut toisaalta näistä instrumenteista päättämistä ja niiden soveltamista, toisaalta kansainvälisiä neuvotteluja, joilla on luotu yhteisiä, sitovia normeja niiden tasosta, sallittavuudesta ja käytön periaatteista.

Viiden viime vuosikymmenen aikana on maailmankaupan esteitä vähennetty niin paljon, että perinteiset kaupan esteet kuten tullit ja määrälliset rajoitukset ovat menettäneet kehittyneissä maissa suuresti merkitystään. Joitakin poikkeuksia kuten maatalous ja eräät perinteisen teollisuuden alat tosin on. Kehitysmaissa tullit ovat yhä keskimäärin korkeat, vaikka poikkeuksiakin on. Kauppapolitiikan haasteet suuntautuvat siksi selkeästi yhä enemmän rajasuojatoimenpiteistä rajojen sisälle, valtioiden sisäisiin taloutta sääteleviin normijärjestelmiin. Vastavuoroisesti on oman maan sääntely-ympäristöä muutettava kauppapolitiikan alalla tehtyjen sitoumusten takia. Suomen kauppapolitiikan yhä tärkeämpi tehtävä on suomalaisten työn, toimeentulon ja hyvinvoinnin turvaamisessa. Kauppapoliittisilla toimenpiteillä vahvistetaan Suomen talouden kilpailukykyä vaikuttamalla elinkeinoelämän toimintaympäristöön maan rajojen ulkopuolella ja turvaamalla tuonnin sujuvuus.

Maailmankaupan kasvu kokonaisuudessaan lisää vaurautta ja hyvinvointia. Kasvun kohdistuminen voimakkaimmin kehitysmaihin on maailmantalouden suurten tuloerojen kaventamisen kannalta välttämätöntä, eikä uusia markkinoita ja kysyntää luova vaurauden kasvu kehitysmaissa ole Suomen kaltaisten maiden kannalta epäedullista. Kansallinen etu määrittyy yhä enemmän EU- ja globaalikontekstissa. Kauppapolitiikkaan enenevässä määrin vaikuttava asia on kehityskysymysten entistä voimakkaampi esiinmarssi. Siihen on vaikuttanut eräiden kehitysmaiden, ennen muuta Kiinan, Intian ja Brasilian nousu ensin potentiaalisiksi, sitten ainakin Kiinan osalta myös reaaliseksi voimatekijöiksi maailmantaloudessa ja kehitysmaiden enemmistöasema maailman kauppajärjestön WTO:n jäsenkunnassa. Tähän vaikuttavat myös köyhimpien kehitysmaiden suhteellinen jälkeen jääminen ja äärimmäisen köyhyyden lisääntyminen niissä.

Kauppapolitiikka onkin osa Suomen ulkopoliittista kokonaisuutta, jossa eri politiikkalohkoilla toimitaan johdonmukaisella tavalla. Suomi on sitoutunut ottamaan kehitysmaiden edut entistä paremmin huomioon mm. nyt käytävällä Dohan neuvottelukierroksella. Myös muussa kansainvälisessä yhteistyössä, ennen muuta Yhdistyneissä kansakunnissa, asetettujen kehitystavoitteiden saavuttaminen on korostanut tarvetta huolehtia siitä, että kehityksen aikaansaamiseksi ja vahvistamiseksi toteuttavat toimenpiteet eri politiikka-alueilla ovat keskenään yhteensopivia ja vaikuttavat samaan suuntaan. Myös Suomi toimii eri kansainvälisillä foorumeilla tämän päämäärän edistämiseksi. Koska kansainvälinen kauppa on selkeästi eräs keskeinen kehitystä tuottava tekijä niille, jotka kykenevät siihen osallistumaan, on kehitysmaita koskevilla kauppapoliittisilla ratkaisuilla tässä suuri merkitys.

## **2.1 Kauppapolitiikka ja kilpailukyky**

Kilpailukyky koostuu lukuisista osatekijöistä, joiden turvaaminen ja kehittäminen on kokonaisvaltainen talous- ja yhteiskuntapolitiikan tehtävä. Kauppapolitiikalla pyritään vaikuttamaan ulkoiseen toimintaympäristöön, mutta kauppapolitiikankin sisällölliset tavoitteet seuraavat usein perinteisesti muiden politiikkalohkojen piiriin luettujen kysymysten luomista asetelmista. Näitä valintoja toisaalta ohjaa ja rajoittaa se, missä määrin kauppapolitiikan tavoitteet on pystytty saavuttamaan.

Kauppapolitiikan välittömin rooli elinkeinoelämän kilpailukyvyn turvaamisessa liittyy ennen kaikkea vientiin ja tuontiin, mutta myös muihin yritysten kansainvälisiin toimintoihin, erityisesti investointeihin. Tämä sisältää myös toimenpiteet, jotka tähtäävät tasapuolisten ja suotuisten toimintaedellytysten ylläpitämiseen ja parantamiseen yritysten kohdemaissa. Lisäksi kauppapoliittiset toimet liittyvät osittain investointien houkutteluun Suomeen.

### *Vienti ja kilpailukyky*

Kauppapolitiikan puitteissa viennin kilpailukyvyn turvaaminen ja parantaminen koostuu useista asiakokonaisuuksista. Keskeisimmän osakokonaisuuden muodostaa viennin esteiden raivaaminen varsinaisen kauppapolitiikan keinoin. Laajasti määriteltynä tämä toiminta kattaa suuren osan koko kauppapolitiikan kentästä alkaen kansainvälisen kauppajärjestelmän monenkeskisten, alueellisten ja kahdenvälisen sääntöjen luomisesta ja kehittämisestä, tullien ja muiden kaupan esteiden poistamisesta ja päättyen valtioiden välisten kauppakiistojen ratkaisemiseen sovittujen menettelytapojen mukaisesti WTO:ssa tai alueellisten ja kahdenvälisen sopimusten puitteissa. Suppeammin käsitettynä kyse on vaikuttamisesta ulkomaiden ylläpitämään rajasuojaan tai sisäisiin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin määräyksiin ja käytäntöihin suomalaisyritysten kohtaamien kaupan ja investointien esteiden poistamiseksi.

Toisen osakokonaisuuden muodostavat erilaiset ulkoasiainhallinnon, mutta myös osittain muiden organisaatioiden kuten Finpron edistämistoimet, joihin kuuluu Suomen talouden ja elinkeinoelämän tunnetuksi tekeminen, erilaiset ovenavaamispalvelut, ongelmanratkaisut, vienninedistämismatkat, tapahtumat ja muu vastaava toiminta. Ulkomaiden talouksista, lainsäädännöstä ja niiden harjoittamasta politiikasta kerätty tieto ja sen analysointi elinkeinoelämän tarpeita varten on niinkään tärkeä osa vienninedistämisen kokonaisuutta.

Kolmannen osakokonaisuuden muodostavat kauppa- ja teollisuusministeriön tulosohejauksessa olevien Finpron ja sen vientikeskusten, Finnveran, Tekesin ja työvoima- ja elinkeinokeskusten tuottamat erilaiset asiantuntija-, koulutus-, markkinointi- ja tietopalvelut.

Oleellista kaikessa tässä toiminnassa on kyetä aikaisempaa yksityiskohtaisemmin ja syvällisemmin havaitsemaan ja analysoimaan kohdemaiden sisäisen sääntely-ympäristön muutoksia ja ennakoimaan niitä ja niissä piileviä vientimahdollisuuksia ja -uhkia. Tältä pohjalta tulee asettaa maakohtaiset toimintaympäristön muokkaamista koskevat tavoitteet ja siinä yhteydessä huomioida yritys sektorin konkreettiset tarpeet nykyistä järjestelmällisemmin. Tämä koskee erityisesti maita, joissa suomalaisyrityksillä on suurimmat olemassa olevat tai potentiaaliset taloudelliset intressit.

Suomelle vuonna 2004 laadittu kansallinen viennin ja kansainvälistymisen edistämisstrategia ja eri toimijoiden laatimat omat strategiat viennin ja yritysten kansainvälistymisen edistämiseksi edellyttävät onnistuakseen pitkäjänteistä työtä ja eri toimijoiden saumataonta yhteistoimintaa.

Neljäs kauppapolitiikan piiriin kuuluva vientikilpailukyvyyn turvaamis- ja edistämiskeino on viennin rahoitus julkisista varoista. Viennin rahoituksen kilpailukyvyistä huolehtiminen on tärkeää, koska rahoituksen ehdot ovat tärkeä seikka konkreettisista kaupoista kilpailtaessa. Tätä toimintaa säätelevät kansainväliset valtiontukea koskevat säännöt, jotka kieltävät kauppa vääristävän tuen. Kaikkea tukea ei kuitenkaan pidetä kauppaa vääristävänä. Kauppa- ja teollisuusministeriö myöntää yrityksille kansainvälistymistukia, jotka helpottavat niiden osallistumista muun muassa erilaisiin näyttelyihin ja muihin vastaaviin tapahtumiin. Finnvera myöntää OECD:n piirissä hyväksytyjen sääntöjen mukaisia vientitakuita ja -luottoja. OECD:n vientiluottosopimuksen merkitys julkisesti tuetun viennin rahoituksessa on kasvanut ja siitä saattaa tulla myös OECD:n ulkopuolisten maiden keskeinen foorumi viennin rahoitusjärjestelyjen alueella. Ulkoasiainministeriö myöntää kehitysyhteistyön puitteissa tieteelliseen, taloudelliseen ja tekniseen yhteistyöhön varoja, jotka edistävät vientiä.

### *Tuonti ja kilpailukyky*

Kansantalouden ja suomalaisyritysten kilpailukykyä ei voida ylläpitää ilman aktiivista tuontipolitiikkaa eli tuonnin esteiden aktiivista vähentämistä ja poistamista. Kyse ei enää ole vain energian ja välttämättömien raaka-aineiden saannista, vaan kokonaisvaltaisemmasta politiikasta. Erityisesti korkean teknologian sektoreiden nousu nykyiseen merkittävään asemaansa on korostanut kehitystä tähän suuntaan. Yritystasolla on tuotannon arvoketjun hajauttaminen siten, että tutkimus, tuotek ehtittely, tuotanto ja markkinointi voivat tapahtua eri maissa sekä muun muassa komponenttituonnin lisääntynyt merkitys johtanut hankintaverkostojen laajentamiseen ja kumppaneiden ja hakemiseen kautta maailman. Suomessa tuontiraaka-aineriippuvuus on lisääntynyt erityisesti metsäteollisuudessa. Tuonnin edistämisestä on näin tullut myös viennin edistämistä.

Aktiivista ja avointa tuontipolitiikkaa tarvitaan myös kuluttajien etujen turvaamiseksi ja kotimarkkinoiden tehokkaan kilpailun varmistamiseksi. Hankintalähteiden monipuolistuminen parantaa kotimarkkinoiden tehokkuutta, lisää hintakilpailua ja laajentaa markkinoilla olevaa tarjontaa. Kotimaisen tuotannon tulee kyetä toimimaan avoimessa kilpailuympäristössä. Kaikissa tapauksissa, kuten aluepolitiikan, huoltovarmuuden tai peruspalveluiden saatavuuden turvaamisen näkökulmasta, yksin markkinat eivät ole voimavarojen sopivin kohdentaja, ja tuonnin esteiden ylläpitäminen nähdään perusteltuna.

### *Investoinnit ja kilpailukyky*

Suomen kauppapolitiikan tavoitteisiin kuuluu turvata ja lisätä Suomessa tapahtuvaa tuotantoa ja työllisyyttä. Vapaiden pääomaliikkeiden olosuhteissa ei yrityksiä voida pakottaa jäämään Suomeen, vaan niiden toimintaympäristö on pyrittävä pitämään houkuttelevana talouspolitiikan eri keinoilla.

Kun suomalaisyritykset ovat päättäneet investoida ulkomaille, on Suomen edun mukaista, että ne siinä onnistuvat, ja muun muassa investointisuojaan takaavilla sopimuksilla voidaan vaikuttaa siihen, että niitä kohdellaan tasapuolisesti. Toisaalta on ulkomaisten investointien Suomeen houkuttelun kannalta

myönteistä, että täällä toimivilla yrityksillä on mahdollisimmat laajat ja esteistä vapaat vientimarkkinat, sillä Suomen kotimarkkinoiden pieni koko rajoittaa kiinnostusta investoida Suomeen. Kauppapolitiikalla voidaan siten vaikuttaa siihen, miten menestyksellisesti Suomeen voidaan houkuttaa tuotannollista toimintaa ja työpaikkoja luovia ulkomaisia investointeja. Myös on tärkeää, että kauppapoliittiset ja muiden politiikkalohkojen toimet ovat samansuuntaisia ja johdonmukaisia.

Investointien houkuttelusta ja siihen liittyvästä liiketoimintaympäristökilpailusta on tullut jatkuvasti yhä intensiivisempää maailmanlaajuista toimintaa. On tärkeää, että kaikki Suomen ja tässä työssä mukana olevien ja mukaan tarvittavien, ennen muuta Invest in Finlandin, Finpron, Tekesin ja ulkoasiainhallinnon, voimavarat otetaan entistä tehokkaampaan käyttöön.

## **2.2 Kauppapolitiikka ja kehitysmaat**

Useat kehitysmaat ovat pystyneet kansainvälisen kaupan avulla nousemaan uusiksi maailmantalouden kasvukeskuksiksi ja luomaan siten kaupasta tärkeän rahoituslähteen. Kasvu ei ole kuitenkaan tapahtunut tasaisesti ja köyhimpien maiden osuus maailmankaupassa on supistunut. Monet köyhimmistä maista eivät ole pystyneet hyödyntämään avautuvia markkinoita tai esimerkiksi korvaamaan tullitulojen menetyksiä verotusta kehittämällä, koska niiden talouden vakaus ja rakenteet, yhteiskunnalliset instituutiot ja infrastruktuuri ovat puutteellisia. Myös sisäiset valtarakenteet ovat voineet suosia kaupan esteiden ylläpitämistä ja muita suoja mekanismeja. Valtaosa köyhimmistä maista on myös riippuvaisia maataloudesta, jossa tuottavuuden kasvu on hidasta ja kaupan esteet teollisuustuotteita korkeammat. Nousevat taloudet ovat panostaneet teollisuustuotannon kasvattamiseen ja niiden vienti onkin kasvanut lähes kaksi kertaa maataloustuotteiden vientiä nopeammin 80 prosenttiin kehitysmaiden kokonaisviennistä.

Myös palvelujen kaupan vapauttaminen ja työvoiman liikkumisen lisääminen erityisesti kehittyneissä maissa on kehitysmaalle tärkeää. Lähinnä vain yritysten avainhenkilöstö ja tietyt erittäin korkeasti koulutetut työntekijäryhmät ovat käytännössä voineet liikkua vapaasti. Jotta kehitysmaat voisivat avata omia palvelualojaan kansainvälisesti kilpailtaviksi, ne tarvitsevat tukea yhteiskuntiensä instituutioiden, sääntelyn ja valvonnan parantamiseksi.

Maailmankaupan suurimpien osapuolten joukkoon on nousemassa lukumäärältään pieni mutta yhä vaikutusvaltaisempi joukko kehitysmaita. Nämä maat ovat haastaneet kehittyneet maat sekä kilpailukyvyssä maailmanmarkkinoilla että kauppapoliittisissa neuvotteluissa. Maailmantalouden integroitumisen myötä nykyisten kehittyneiden maiden ja myös Suomen on sopeuduttava kovenevaan, myös kehitysmaista tulevaan kilpailuun. Toisaalta talouskasvun mahdollistama lisääntyvä kulutus ja tuotanto kehitysmaissa avaavat myös uusia mahdollisuuksia suomalaisyrityksille: uusia markkinoita ja raaka-aineiden sekä komponenttien lähteitä sekä suhteellisesti edullisempia tuotantomahdollisuuksia.

EU:n yhteinen kauppapolitiikka luo puitteet Suomen kauppapoliittisille toimille kehitysmaiden suhteen. Yhtenäinen kauppapolitiikka ei kuitenkaan estä kahdenvälisen talous- ja kauppasuhteiden kehittämistä ja niiden edellytysten vahvistamista ennen muuta kehitysyhteistyön kumppanimaiden kanssa muun muassa edistämällä niiden vientiä Suomeen. Suomi on sitoutunut ottamaan kehitysmaiden edut entistä paremmin huomioon muun muassa Dohan kierroksella.

Kauppapolitiikalla ja kehityspolitiikalla on omat perustehtävänsä, mutta johdonmukaisuus niiden välillä on tärkeää. Suomen kauppapoliittisten päämäärien näkökulmasta on tässä yhteydessä tarkasteltava, mitä erityistä sen puitteissa on tarpeen ja tarkoituksenmukaista tehdä kehitysmaiden suhteen kehittyneissä maissa, kehitysmaissa ja kehitysyhteistyössä.

## **Kehittyneiden maiden kauppapolitiikka kehitysmaiden suhteen**

Kehittyneiden maiden näkökulmasta kehitysmaiden asema kauppapolitiikassa kiteytyy kysymykseen erityis- ja erilliskohtelusta, jolla mahdollistetaan niille ylimääräistä talous- ja elinkeinopoliittista liikkumavaraa. Kyse on käytännössä siitä, että kehitysmaailta ei edellytetä täyttä vastavuoroisuutta

kauppapoliittisia sitoumuksia tehtäessä. Näkyvimmin tämä on esillä WTO:ssa, mutta samat kysymykset kohdataan myös alueellisissa ja kahdenvälisissä järjestelyissä sekä autonomisia toimenpiteitä sovellettaessa.

Kehittyneiden maiden, niin myös Suomen, eräs keskeinen lähtökohta on, että erityis- ja erilliskohtelun tarkoituksena tulee olla kehitysmaiden aikanaan tapahtuva täysi integroituminen kansainväliseen kauppaan ja kauppajärjestelmään. Erityiskohtelun käytännön toteuttamismuodot on valittava siten, että ne tukevat tätä tavoitetta eivätkä johda pysyvästi erilaisiin oikeuksiin ja velvoitteisiin. Erityiskohtelun olisi siis oltava luonteeltaan väliaikaista, vaikka erityisesti vähiten kehittyneet maat tarvitsevat sitä vielä kauan. Toinen kehittyneille maille poliittisesti tärkeä raja on, että tuotteiden turvallisuustasosta ei voida antaa poikkeuksia kehitysmaille, kuten ei muillekaan maille.

Kehityksistä ei todellisuudessa voida kauppapoliittisessa mielessä puhua yhtenä ryhmänä. Avainkysymys erityiskohtelun suhteen onkin sen maantieteellinen laajuus. Kehitysmaiden eriyttäminen on ollut mahdollista vain vähiten kehittyneiden maiden osalta antamalla niille lisäetuja. Käytännössä kehitysmaiden eriyttämistä on tapahtunut ja tapahtuu koko ajan neuvoteltaessa konkreettisista markkinoillepääsykysymyksistä, vaikka esimerkiksi monenkeskisissä tullinalennusneuvotteluissa sovitut tullinalennuskaavat rajoittavatkin tätä vapautta. Kehitysmaiden valtavat koko-, kehitystaso- ja kilpailukykyerot estävät merkittävän erityiskohtelun myöntämisen kaikille kehitysmaille, koska edut koituisivat ennen muuta niille, jotka niitä vähiten tarvitsevat. Kehitysmaat vastustavat jyrkästi erityiskohtelun vähentämistä kehitystason noustessa, mutta ilman sitä ei erityiskohtelua ole mahdollista merkittävästi uudistaa. Suomen tavoitteena on, että erityisesti köyhimmät kehitysmaat hyötyvät erityiskohtelusta.

Erilaisten siirtymäkausien ja pienempien sitoumusten ohella konkreettisin erityiskohtelun muoto ovat kehittyneiden maiden yleiset tullietuusjärjestelmät (*GSP; Generalised System of Preferences*). EU on osana GSP-järjestelmäänsä myöntänyt vähiten kehittyneille maille tulli- ja kiintiövapaan pääsyn markkinoilleen. Monien maiden GSP-järjestelmiin sisältyvät tuoterajoitukset ja raskaat hallinnolliset menettelyt vähentävät järjestelmien hyödynnettävyyttä. GSP ja muut etuusjärjestelmät muodostavat monimutkaisen verkoston, joka suosii sen piirissä olevia maita ja vähentää kannustimia alentaa yleisiä tulleja.

## **Kehitysmaiden kauppapolitiikka**

Kehitysmaiden taloudellinen eriytyminen on johtanut myös erilaisiin painotuksiin niiden kauppapolitiikassa. On selvää ja oikeutettua, että ne tekevät kauppapoliittisia ratkaisuja omista intresseistään lähtien. Huolimatta haastavistakin sitoumuksista ja mahdollisesta kansallisen liikkumavaran kaventumisesta merkittävä osa myös maailman köyhimmistä kehityksistä on katsonut, että esimerkiksi jäsenyys WTO:ssa on niiden omien etujen mukaista. Yleisesti ottaen kehitysmaat ovat omaksuneet entistä liberaalimman kauppapoliittisen asennoitumisen. Kansainvälisen talouden ja kaupan voimatekijöiksi nousemassa olevat kehitysmaat, ennen muuta Kiina, Intia, Brasilia ja eräät hieman pienemmät taloudet, ovat laajentamassa kauppapoliittisia tavoitteitaan siten, että niiden riippuvuus kehittyneistä maista ja niiden markkinoista vähenee. Pidemmällä aikavälillä on avoin kysymys, onko tällä seurauksia kauppapoliittiselle järjestelmälle, jonka kehittyneet maat aikanaan loivat omien poliittisten ja taloudellisten lähtökohtiensa mukaiseksi. Valikoivasta suhtautumisesta monenkeskisessä järjestelmässä hoidettaviin asioihin on merkkejä näkyvissä.

Useimmat kehitysmaat ovat historiallisista syistä edelleen varsin riippuvaisia kehittyneiden maiden markkinoista ja ovat keskittäneet myös kauppapoliittiset pyrkimyksensä näihin maihin. Kun nämä maat nauttivat kehittyneissä maissa, ennen muuta EU:ssa, laajasta etuuskohtelusta, on suosituimmuspohjalla tapahtuva kaupan esteiden poistaminen niiden lyhyen aikavälin etujen vastaista.

Yli 40 prosenttia kehitysmaiden viennistä suuntautuu muihin kehitysmaihin ja se kasvaa koko maailmankauppaa nopeammin. Tämä kasvunäkymä koskee kuitenkin vain osaa kehityksistä ja lähinnä Aasiaa, jossa Itä-Aasian ja erityisesti Kiinan rooli on merkittävä. Afrikka edustaa toista ääripäätä. Myös kehitysmaiden väliset vapaakauppaan tähtäävät kauppapoliittiset järjestelyt ovat alkaneet lisääntyä.

Sopimuksia on tosin paljon enemmän kuin niiden pohjalta syntynyttä todellista vapaakauppaa, mutta suunta on selvä. Ensimmäisiä merkkejä on näkyvissä myös kehittyneempien kehitysmaiden valmiudesta ryhtyä antamaan erityiskohtelua köyhimmille kehitysmailla.

### *Kauppapolitiikka ja kehitysyhteistyö*

Kehitysyhteistyön puitteissa annettava julkinen kehitysrahoitus on kehityspolitiikan väline ja sillä on pääasiassa muita tavoitteita kuin kauppapolitiikalla. Kehitysyhteistyöllä luodaan edellytyksiä toimivan markkinatalouden syntymiselle ja vahvistumiselle. Osallistuminen maailmankauppaan tarjoaa kehitysmailla tärkeän ja välttämättömän välineen ponnistella irti äärimmäisestä köyhyydestä. Tämän vuoksi kehitysyhteistyön keinoin on tärkeää tukea edellytysten luomista toimivalle markkinataloudelle. Oleellista on yrittäjyyttä ja yrittäjyyden edellytyksiä tukevan sääntely-ympäristön luominen ja kehittäminen mukaan lukien hyvä hallinto, korruption vastainen taistelu, tehokas omaisuudensuoja, toimiva yrityslainsäädäntö ja oikeuslaitos sekä tietoliikenne- ja kuljetusinfrastruktuuri.

Keskeisin kansainvälinen väline, jolla vähiten kehittyneitä kehitysmaita autetaan arvioimaan kauppapoliittisia tarpeitaan ja määrittelemään niiden pohjalta neuvottelutavoitteita ja arvioimaan kykyään sitoutua kauppapoliittisiin velvoitteisiin, on Integrated Framework -ohjelma, jota myös Suomi rahoittaa kehitysyhteistyövaroista. Ohjelman päätavoitteena on lisätä yhteistyötä ja samansuuntaisuutta perustajajärjestöjen toimien välillä yhdistämällä kansainväliset kauppakysymykset kohdemaiden kehitysstrategioihin ja järjestöjen niissä toteuttamiin ohjelmiin. Tämän tyyppisen toiminnan jatkaminen on tärkeää. Lisäksi on kehitysyhteistyövaroin syytä tehostaa toimenpiteitä, joilla edistetään kehitysmaiden vientimahdollisuuksia Suomeen tutustuttamalla näiden toimijoita mm. kaupankäynnissä tarvittaviin menettelyihin ja tuotteiden laadun tarkastusjärjestelmiin. Ulkoasiainministeriö on perustanut liikekumppanuusohjelman, jonka tavoitteena on edistää investointeja myös köyhempiin kehitysmaihin yhdessä suomalaisyritysten kanssa. Ohjelman taustalla on näkemys sekä yksityisen että julkisen sektorin merkityksestä kehityspolitiikassa. Suomalaisyritysten kiinnostusta kehitysmaihin edistetään myös korkotukiluotoilla, joiden ensisijaisena tavoitteena on kestävien kehitysvaikutuksien aikaansaaminen luoton kohdemaassa.

### **Johtopäätöksiä:**

- Kauppapolitiikalla on entistä tärkeämpi tehtävä suomalaisten työn, toimeentulon ja hyvinvoinnin turvaamisessa. Maailmankaupan sääntöjärjestelmän vahvistamiseen ja kehittämiseen sekä kaupan ja investointien esteiden poistamiseen tähtäävällä kauppapolitiikalla vahvistetaan Suomen talouden kilpailukykyä vaikuttamalla elinkeinoelämän toimintaympäristöön maan rajojen ulkopuolella ja turvaamalla tuonin sujuvuus. Se on talous- ja yhteiskuntapolitiikan osa-alue, joka toimii vuorovaikutuksessa muiden politiikan lohkojen kanssa.
- Kauppapolitiikan rooli ja sisältö ovat muuttuneet. Kauppapolitiikka suuntautuu yhä enemmän rajasuojatoimenpiteistä rajojen sisäpuolelle, valtion sisäisiin taloutta sääteleviin normijärjestelmiin.
- Aktiivista tuontipolitiikkaa tarvitaan kotimarkkinoiden tehokkaan toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailukykyisten tuotantopanosten hankkimiseksi kansainvälisen yritystoiminnan tarpeisiin.
- On tärkeää huolehtia, että kehityksen aikaansaamiseksi ja vahvistamiseksi toteuttavat toimenpiteet eri politiikka-alueilla ovat keskenään yhteensopivia ja vaikuttavat samaan suuntaan. Kehitysmaita koskevilla kauppapoliittisilla ratkaisuilla on tässä suuri merkitys, ja on syytä arvioida kauppapolitiikan muutostrendien vaikutuksia kehitysmaiden kansallisen kehityspolitiikan liikkumavaraan ja toimintaympäristöön. Kehitysmaiden erityis- ja erilliskohtelun tulisi riippua niiden kehitystasosta. Sen tavoitteena tulee olla kehitysmaiden integroituminen kansainväliseen kauppaan ja kauppajärjestelmään eikä seurauksena saa olla pysyvästi erillisten oikeuksien ja velvoitteiden luominen.

- Köyhimpien kehitysmaiden integroiminen kansainväliseen kauppaan ja kauppajärjestelmään edellyttää niiden kauppakapasiteetin tukemista.
- Kehitysmaiden välisen kaupan avaaminen niiden kaupan esteitä vähentämällä ja markkinoita avaamalla on tärkeää.

### 3 Kauppapolitiikan tavoitteet ja välineet

Edellä kuvattujen toimintaympäristötekijöiden ja kauppapolitiikan yleisen tehtävämäärittelyn pohjalta esitetään seuraavassa Suomen kauppapolitiikan tavoitteita aihealoittain: tavaroiden ja palvelujen kauppa, investoinnit sekä erilaiset valtioiden sisäiseen sääntelyyn liittyvät kauppapoliittiset kysymykset. Palvelukauppa kansantaloudellisen merkityksensä ja vientipotentiaalinsa vuoksi sekä teollisuustuotteiden kaupan esteiden purkamisen ja tekijän- ja teollisoikeuksiin liittyvät kauppakysymykset ovat Suomelle erityisen tärkeitä. Suomelle on niin ikään tärkeää palvelujen sisämarkkinoiden kehittäminen EU:n kilpailukyvyyn ja taloudellisen kasvun vahvistamiseksi.

#### 3.1 Tavaroiden ja palvelujen kauppa

##### Teollisuustuotteet

Teollisuustuotteiden kaupan esteiden poistaminen tulleja alentamalla ja poistamalla määrällisiä tuontirajoituksia on ollut keskeistä kauppapolitiikkaa GATTin perustamisesta lähtien. Teollisuustuotteiden tullit ovat olleet jokaisen kauppaneuvottelukierroksen asialistalla, mukaan lukien käynnissä oleva Dohan kierros. Teollisuustuotteiden vapaakauppa muodostaa myös alueellisten ja kahdenvälisen tulliliitto- ja vapaakauppajärjestelyjen ytimen, vaikka sopimusten on katettava periaatteessa kaikki kauppa.

Kahdeksan GATTin kauppaneuvottelukierroksen jälkeen kehittyneiden talouksien, EU mukaan lukien, teollisuustuotteiden tullit ovat keskimäärin alle neljä prosenttia. Lisäksi varsinkin EU:lla on suuri määrä vapaakauppasopimuksia ja muita tullietuusjärjestelyjä, joilla taataan joko tullivapaus tai yleistä tullia alemmat tullit. Vähiten kehittyneiden maiden vienniltä EU on poistanut kaikki tullit ja määrälliset rajoitukset. Määrälliset tuonti- ja vientirajoitukset on kehittyneissä maissa käytännöllisesti katsoen poistettu. Jossain määrin niitä on tosin korvattu tullikiintiöillä, joissa tullietuus on rajoitettu tiettyyn tuonnin tasoon. Kehitysmaiden tullitaso on keskimäärin huomattavasti korkeampi kuin kehittyneiden maiden. Dohan neuvottelukierroksen eräänä haasteena on kuitenkin se, että kehitysmaat katsovat, ettei kaikkia aiempia lupauksia niiden viennin esteiden purkamiseksi olisi toteutettu.

Eräillä perinteisen teollisuuden sektoreilla ei ole yleisten tullien alentamisessa päästy yhtä pitkälle kuin keskimäärin. Näitä ovat ennen muuta terästeollisuus, tekstiili- ja vaatetusteollisuus ja eräät kemian teollisuuden sektorit. Telakkateollisuus on niin ikään ollut ongelma-alue, mutta enemmän valtiontuen kuin tuontisuojaan takia.

Teollisuustuotteiden rajasuojaa koskevia keskeisiä jäljellä olevia kauppapoliittisia kysymyksiä ovat: 1) tullien edelleen alentamiseen liittyvä kysymys siitä, olisiko yleiseksi tavoitteeksi asetettava niiden kokonaan poistaminen, 2) kehittyneempien kehitysmaiden saaminen alentamaan tuontisuojaansa entistä systemaattisemmin, 3) preferenssieroosio eli tullietuuksien merkityksen väheneminen yleisten tullialennusten myötä ja 4) tullieskalaatio eli pitkälle jalostettujen tuotteiden suhteellisesti korkeampi tuontisuoja.

Teollisuustuotteiden tullien poistaminen kokonaan, mitä eräät kehittyneet maat ovat esittäneet, on myös Suomen kannalta kilpailukykyistä perusteltua; kilpailukykyisyys puoltavat tullien poistamista sekä markkinoiden avaamisen näkökulmasta vientimarkkinoilla että kilpailun tehostumisen näkökulmasta kotimaassa. Tällaisen toimenpiteen järjestelmävaikutukset olisivat kuitenkin kauaskantoisia. Kaikkien kehittyneiden maiden teollisuustuotteiden tullien poistaminen merkitsisi käytännössä lähes samaa kuin niiden välinen täysi vapaakauppa. Tullietuuksista nauttivat kehitysmaat menettäisivät tullien poistamisen MFN-soveltamisen myötä tullietuuksien tuoman edun käytännössä kokonaan. Nousevilla talouksilla kuten Kiinalla ei olisi täystullittomuutta tavoiteltaessa enää mitään syytä tehdä tullineuvotteluissa myönnytyksiä kehittyneille maille, koska kaikki olisi jo tulossa saavutetuksi ”ilmaiseksi”.

Pitkällä tähtäimellä teollisuustuotteiden tullien poistaminen olisi näistä ongelmista huolimatta Suomen kannalta hyväksyttävissä. Keskipitkällä aikavälillä realistisempi tavoite on rajoittua kaikkein alimpien tullien (niin sanotut haitta- tai kiusatullit) ja tiettyjen tuoteryhmien kuten ympäristötuotteiden tullien poistamiseen ja korkeimpien tullien alentamiseen jyrkemmin kuin keskimäärin.

Sekä Suomen omien vientietujen että kehityspolitiikan kannalta olisi tärkeää, että kehittyneimmät ja tietyillä sektoreilla hyvin kilpailukykyiset kehitysmaat osallistuisivat teollisuustuotteiden tullien alentamiseen entistä voimakkaammin ja systemaattisemmin. Liberaalin kauppapolitiikan näkökulmasta on vaikea hyväksyä tullietuuksista nauttivien maiden vastarintaa yleisiä tullinalennuksia kohtaan. Preferenssieroosiota seuraa ennemmin tai myöhemmin aina kun yleisiä tulleja alennetaan, ja sikäli kuin siitä aiheutuu tuntuvia lyhyen tähtäimen sopeutusongelmia, niitä on helpotettava sopeutusavulla ja muun muassa parantamalla jäljelle jäävien etuuksien hyödynnettävyyttä esimerkiksi alkuperäsääntöjä helpottamalla.

Tullieskalaatio on tunnistettu ongelmana, johon myös Dohan kierroksella etsitään ratkaisua. Koska kehitysmaailta ei ole vaadittu vastavuoroisuutta eivätkä ne ole pitkälle jalostettuja tuotteita juuri vieneet, ei ole ollut ylläkkäitä alentaa niiden viemien kyseisten tuotteiden korkeita tulleja. Joissakin tapauksissa on tosin kotimaisen teollisuuden kilpailukyvyttömyys ja samanaikainen poliittinen painostuskyky myös vaikuttanut asiaan.

#### Suomen tavoitteet:

- Otetaan pitkän aikavälin tavoitteeksi teollisuustuotteiden tullien täydellinen poistaminen alkaen kehittyneistä maista.
- Tavoitellaan lyhyemmällä aikavälillä huipputullien poistamista, korkeiden tullien nopeaan alentamista ja hyvin matalien tullien poistamista, tullieskalaation merkittävää vähentämistä sekä vähiten kehittyneitä maita lukuun ottamatta kaikkien tullien sitomista WTO:ssa. Niin ikään tavoitellaan sidottujen tullitasojen ja käytännössä sovellettujen tullien välisen eron kaventamista. Tavoitellaan sektorikohtaisia nollatulliratkaisuja, ja pyritään saamaan niihin mukaan riittävästi maita.
- Ajetaan EU-maana sitä, että kaikki kehittyneet maat poistaisivat tullit ja kiintiöt vähiten kehittyneiden maiden vienniltä.

## **Maatalous**

Maataloustuotteet ovat kuuluneet monenkeskisen kauppajärjestelmän piiriin jo GATTin ajoista. Niitäkin koskevat GATTin perusmääräykset esimerkiksi suosituimman maan kohtelusta, kansallisesta kohtelusta, kauppaa koskevien lakien ja muiden määräysten läpinäkyvyydestä ja kauppariitojen ratkaisusta. Ainoa varsinainen maataloutta koskeva poikkeus jo GATTissa ja nyttemmin WTO:ssa on maatalouden tuki. Sen suhteen myös WTO:n jäsenten velvoitteet eikä vain käytäntö poikkeavat teollisuustuotteista sallivampaan suuntaan. Tosiasiallisesti maatalouskaupan vapauttaminen oli kuitenkin vähäistä aina Uruguayn kauppaneuvottelukierrokseen 1986–94 asti, jolloin maataloustuotteiden tukea koskevien sääntöjen



kiristäminen ja tuontisuojan alentaminen alkoi toden teolla. Silloin tehty WTO:n maataloussopimus sisältää sitoumukset maatalouden sisäisen tuen ja tuettujen vientimäärien alentamisesta sekä markkinoillepääsystä. Kaikki rajasuojatoimet muutettiin tulleiksi.

Maataloustuotteiden tuontisuoja on useimmissa maissa ollut huomattavan korkea ja sen osalta on sallittu määrällisiä rajoituksia ja muita toimenpiteitä, jotka on teollisuustuotteilta poistettu. Korkeaa tuontisuoja ei kuitenkaan ole WTO:ssa kielletty; tuontisuojan taso riippuu jäsenten yhteisestä tahdosta alentaa sitä. Kansallisen maataloustuotannon ylläpitämistä pidetään useissa maissa tärkeänä tavoitteena, jonka taustalla on kauppaan suoraan liittymättömiä tekijöitä kuten maaseudun elinvoimaisuuden turvaaminen, elintarviketurvallisuus ja ympäristönsuojelu. Oikeutta riittävään ravitsemukseen pidetään myös ihmisoikeutena. Sen vuoksi maataloustuotteita on käsitelty kansainvälisessä kaupassa toisenlaisina kauppatuotteina kuin esimerkiksi teollisuustuotteita.

Maataloudesta on tullut kansainvälisen kauppapolitiikan koetinkivi varsinkin Dohan kierroksella. EU:lle se on sitä myös käynnissä olevissa ja tulevaisuudessa käynnistettävissä vapaakauppasopimusneuvotteluissa aina, kun neuvottelukumppanina on kehitysmaa tai muu maa tai maaryhmä, jolla on maataloudessa vientietuja.

Maatalouden kauppapolitiikka kiteytyy kolmen asiakokonaisuuden ympärille: 1) vientituki eri muotoineen, 2) maatalouden niin sanottu sisäinen tuki ja 3) maataloustuotteiden tuontisuoja. Kansalliset maatalouspolitiikat samoin kuin EU:n yhteinen maatalouspolitiikka muodostavat yleensä kokonaisuuden, jossa nämä kolme osatekijää riippuvat toisistaan. Näin on myös Dohan kierroksella, jossa on sitouduttu merkittävästi parantamaan maataloustuotteiden markkinoillepääsyä, vähentämään ja vähitellen kokonaan poistamaan vientituen kaikki muodot sekä merkittävästi vähentämään kauppaa vääristävää sisäistä tukea.

Muutamit erittäin kilpailukykyiset kehitysmaat vaativat voimakkaasti kehittyneitä maita ja ennen muuta EU:ta alentamaan maatalouden tukea ja avaamaan markkinoitaan. Ne ovat Dohan kierroksella järjestäytyneet niin sanotuksi G20-ryhmäksi, joka on muodostunut erääksi maatalousneuvottelujen avaintekijäksi. Toisaalta monet kehitysmaat pyrkivät suojelemaan maatalouttaan ja etuuskohtelusta nauttivat, ennen muuta vähiten kehittyneet ja niin sanotut AKT-maat, pyrkivät suojelemaan näitä etuuksia. Yleinen suuntaus on kohti maataloustuotteidenkin kaupan vapauttamista. Yhä useammin esitetään vaatimuksia niiden kaupan rinnastamisesta teollisuustuotteiden kauppaan.

Suomelle maatalous on kauppapolitiikassa haastava asia, koska maatalouden tuottavuus ja siten kilpailukyky on heikko EU:n sisälläkin. Siksi EU:n jo tekemien yhteisen maatalouspolitiikan reformien muodostamissa puitteissa pysyminen myös kauppapoliittisia tavoitteita asetettaessa on Suomelle erityisen tärkeää. EU:n maatalouspolitiikan uudistuksilla on pyritty parantamaan maatalouden kilpailukykyä sekä sisä- että maailmanmarkkinoilla, parantamaan elintarvikkeiden laatua ja turvallisuutta sekä eläinten hyvinvointia ja kehittämään ympäristöystävällisempiä tuotantotapoja. Tästä huolimatta on näköpiirissä, että sekä vientituen poistamislupausten että tuontisuojan alentamispaineiden takia maataloutta on myös Suomessa edelleen sopeutettava. Sen suojeleminen perinteisin kauppapoliittisin keinoin on tulevaisuudessa yhä vaikeampaa.

#### Suomen tavoitteet:

- EU:n maatalouspolitiikan mahdollistamissa puitteissa tuetaan vastavuoroisesti tapahtuvaa maataloustuotteiden tuontisuojan alentamista ja kauppaa vääristävän tuen vähentämistä siten, että maatalousvientiiä vääristävät tukijärjestelmät asteittain poistuisivat ja perheviljelyyn perustuva maataloustuotanto voi jatkua.
- Maatalouskaupan vapauttamisen yhteydessä tulee turvata maaseudun elinvoimaisuus ja sen kehittämismahdollisuudet sekä elintarvikkeiden turvallisuus samoin kuin huomioida ympäristönsuojelu- ja kuluttajanäkökohdat. EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa kauppapoliittisiin ratkaisuihin sopeutettaessa on turvattava maatalouden harjoittaminen koko unionin alueella.

- Pyritään kauppapolitiikan puitteissa edistämään erityisesti vähiten kehittyneiden maiden mahdollisuuksia osallistua maatalouskauppaan ja hyötyä siitä kehitystavoitteidensa toteuttamisessa, mukaan lukien maaseutuväestön kannalta keskeisen elintarviketuotannon turvaaminen ja maaseutukehitys.

## Palvelujen kauppa

Palvelujen osuus kokonaistuotannosta on Suomessa alle OECD-maiden keskiarvon. Muihin OECD-maihin verrattuna myös Suomen palveluvienti on kehittymätöntä. Mahdollisuudet kasvattaa palvelujen vientiä ja tuontia sekä lisätä palveluyritysten kansainvälistymistä ovat suuret, mutta myös sopeutumiskustannuksia on kohdattava.

Palvelujen kauppa oli pitkään monenkeskeisen kauppajärjestelmän ulkopuolella. Sitä koskeva puitesopimus (*GATS, General Agreement on Trade in Services*) neuvoteltiin vasta Uruguay'n kierroksella ja se tuli voimaan vuoden 1995 alussa. Sopimus koskee kaikkia palvelualoja, mutta sen ulkopuolelle jäävät kuitenkin julkiset palvelut, joita ei harjoiteta kaupallisin perustein ja jotka eivät kilpaile muiden palveluntarjoajien kanssa, sekä lentoliikennettä koskevat liikenneoikeudet. Sopimus ei myöskään sisällä velvoitteita esimerkiksi yksityistämisestä, maahanmuuttoa koskevista säännöistä, veropolitiikasta eikä verotuskysymyksistä.

GATSin tavoitteena on palvelutuotteiden markkinoille pääsyn esteiden asteittainen vähentäminen ja poistaminen. Esteiden poistaminen tapahtuu joko autonomisesti tai monen- tai kahdenvälisissä kauppaneuvotteluissa. GATSin keskeisiä peruseriaatteita ovat suosituimmuuskohtelu ja läpinäkyvyys, jotka soveltuvat kaikkeen palvelukauppaan. WTO:n jäsenet päättävät kuitenkin itse, millä palvelualoilla, miten laajasti ja millaisin ehdoin ne haluavat vapauttaa palvelukauppaansa tekemällä markkinoillepääsyä ja kansallista kohtelua koskevia sitoumuksia.

EU:n sisämarkkinoiden keskeneräisyys palvelusektorilla ja siinä kohdatut vaikeudet vaikuttavat myös siihen, millaisia tavoitteita EU voi asettaa palvelujen vapauttamiseksi kauppapolitiikassaan. Palvelujen tarjonnan esteet sisämarkkinoilla ovat edelleen yleisiä. Kuitenkin toimivat palvelujen sisämarkkinat ovat keskeinen tekijä EU:n kilpailukyvyyn ja taloudellisen kasvun vahvistamisessa. Tässä palveludirektiivi on tärkeä väline ja sen hyväksyminen Suomen sille asettamien sisällöllisten tavoitteiden mukaisena on tärkeää.

Perustuslaillisen sopimuksen neuvottelujen yhteydessä esille tullut kysymys julkisten peruspalvelujen turvaamisesta heijastuu myös Suomen tavoitteisiin palvelukauppaneuvotteluissa muun muassa tarpeena turvata julkisia peruspalveluita, kuten koulutus- ja kulttuuri- sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva kansallinen päätöksenteko. Tämä oli yksi Eduskunnan keskeisimmistä huomioista hallitukselle. Muilta osin palvelukaupan avaamisen edut ovat Suomelle pääsääntöisesti suojaamistarpeita suuremmat. Suomen kannalta olisi tärkeää vapauttaa erityisesti liike-elämän palvelujen, rakennus-, tietoliikenne-, rahoitus-, ympäristö- ja kuljetuspalvelujen kauppaa.

Työvoiman liikkuminen osana palvelusuoritteiden vientiä ja tuontia on keskeinen osa palvelukauppaneuvottelujen kokonaisuutta, ja erityisesti tämä koskee niin sanottua neljättä toimitusmuotoa, jossa palvelusuorite vaatii tekijän tilapäistä läsnäoloa vientimaassa. Asia on erityisen tärkeä kehitysmaille. Kyse ei ole maahanmuutosta, vaan työntekijöiden tilapäisestä lähettämisestä kohdevaltion palvelukaupan yhteydessä, ja tällaisilta työntekijöiltä voidaan edellyttää työntekovaltion työsuhteen ehtojen noudattamista. Tällaisella työvoiman liikkuvuudella voidaan muiden ratkaisujen ohella vastata väestön ikääntymisestä johtuvaan työvoiman tarpeeseen. Samalla on huolehdittava työntekijöiden suojelun riittävästä tasosta, mikä auttaa torjumaan pelkoja ulkomaalaisten viemistä työpaikoista ja palkka- ja muiden työehtojen polkemisesta.

Suomen tavoitteet:

- Tavoitellaan aktiivisesti monenkeskisesti ja EU:n alueellisissa ja kahdenvälisissä hankkeissa palvelujen kaupan ja investointien esteiden vähentämistä ja poistamista markkinoita tosiasiallisesti avaa-  
vin toimin ja turvaten julkisia peruspalveluita koskeva kansallinen päätösvalta ja niiden saatavuus. Suomen kannalta erityisen tärkeitä sektoreita ovat liike-elämän palvelut, rakennus-, telekommunikaatio-, rahoitus-, ympäristö- ja liikennepalvelut. Erityisesti keskeisten kauppakumppanien osalta pyritään sitoumuksiin, jotka vastaavat tasoltaan Suomen omia sitoumuksia. Kehitysmaiden, erityisesti vähiten kehittyneiden maiden, osalta tavoitteet mitoitetaan niiden kehitystaso huomioon ottaen.
- Sekä EU:n oman kilpailukyvyn parantamisessa että vientimarkkinoiden avaamisessa ovat toimivat palvelujen sisämarkkinat keskeinen tekijä, ja siksi on tärkeää saada palveludirektiivi hyväksytyksi Suomen sille asettamien sisällöllisten tavoitteiden mukaisena.
- Keskeisenä osana palvelusuoritteiden vientiä ja tuontia etsitään ratkaisuja, joilla helpotetaan palveluntarjoajien liikkumista kansantalouden ja kansallisten työvoima- ja kuluttajapoliittisten intressien mukaisesti. Torjutaan palvelukauppaan liittyviä väärinkäytöksiä, työntekijöiden hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa.

## **Tekniset määräykset ja standardit**

Teknisillä määräyksillä ja vapaaehtoisilla standardeilla pyritään varmistamaan tuotteiden turvallisuus, laatu ja tekninen yhteensopivuus. Kansainväliset standardit, harmonisointi ja näiden vastavuoroista tunnustamista koskevat käytännöt alentavat kustannuksia ja edistävät kauppaa poistamalla tuotteisiin kohdistuvia päällekkäisiä ja ristiriitaisia vaatimuksia.

Tullien aleneminen ja määrällisten tuonti- ja vientirajoitusten väheneminen on lisännyt sinänsä tarpeellisiin, ihmisten, eläinten ja kasvien terveyttä ja turvallisuutta koskeviin pakollisiin teknisiin määräyksiin, vapaaehtoisiin standardeihin ja vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyihin liittyvien kaupan esteiden merkitystä. Yrityksille syntyy kustannuksia ja kaupan esteitä tuotteille asetettavien vaatimusten ja niiden valvonnan eroista. Nämä voivat johtaa tuotteiden markkinoillepääsyn viivästymiseen ja pahimmassa tapauksessa sen estämiseen silloinkin kun tuotteiden vaarallisuus tai haitallisuus ei sitä edellyttäisi.

Yhtenevillä standardeilla on kansainvälisesti toimiville yrityksille merkittävä strateginen arvo etenkin sektoreilla, joilla laajan, samanlaista tuotetta käyttävän kuluttajakunnan luominen on tärkeää. Kilpailevien standardien tilanteessa yritykset hyötyvät oman tuotteensa kannalta edullisimman vaihtoehdon leviämisestä, ja myös julkisella sektorilla on ajoittain tarve edistää tiettyjen standardien mahdollisimman laajaa hyväksyntää. Vaikka kilpailevat standardit olisivat teknisesti ja laadullisesti samantasoisia, voi väärän standardin soveltaminen ulkomaan markkinoilla muodostua kotimaisten yritysten näkökulmasta kilpailukykyä ratkaisevasti heikentäväksi kaupan esteeksi.

Kaupan teknisiä esteitä pyritään vähentämään kansainvälisen harmonisoinnin kautta muun muassa kansainvälisten standardointijärjestöjen ISO:n ja IEC:n, kansainvälisen telekommunikaatiojärjestön ITU:n sekä kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n luomien kansainvälisten standardien avulla. Myös yritykset kehittävät standardeja, joista saattaa tosiasiallisesti muodostua kansainvälisiä standardeja. WTO:n kaupan teknisiä esteitä koskeva TBT-sopimus kannustaa jäseniä käyttämään kansainvälisiä standardeja teknisten määräysten pohjana. Tällaisten määräysten katsotaan olevan sopimuksen mukaisia.

Kansainvälisten standardien käytön kannustamisen lisäksi TBT-sopimuksella pyritään poistamaan pakollisiin teknisiin määräyksiin, vapaaehtoisiin standardeihin ja vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyihin liittyviä tarpeettomia kaupan esteitä, mutta sopimus ei estä sitä, että valtiot tietyin ehdoin asettavat tuotteisiin esimerkiksi niiden turvallisuutta tai ympäristövaikutusta koskevia määräyksiä ja valvovat näiden määräysten noudattamista.

Eläin- ja kasvinterveyttä koskevat määräykset sisältyvät erilliseen WTO:n SPS-sopimukseen. SPS-sopimus vastaa tavoitteiltaan TBT-sopimusta. SPS-sopimuksessa korostetaan eläin- ja kasvinterveyttä koskevien määräysten perustamista tieteelliseen näyttöön. SPS-sopimus eroaa TBT-sopimuksesta siten, että sen kohteena olevat toimenpiteet ovat aina pakollisia määräyksiä. Myös SPS-sopimuksen piirissä pyritään kannustamaan määräysten kansainvälistä harmonisointia, joka tapahtuu muun muassa FAO:n alaisessa Codex Alimentarius -komissiossa. On tärkeää huolehtia siitä, että teknisten määräysten ja standardien harmonisointi tapahtuu riittävän avoimissa prosesseissa, joissa huomioidaan tuottajaintressien ohella myös riittävästi ympäristö-, turvallisuus- ja eettiset näkökohdat.

Erilaiset tekniset ja SPS-määräykset asettavat riman, joka myös kehitysmaiden vientiyritysten on ylitettävä päästäkseen kehittyneiden maiden markkinoille. Näiden määräysten ja standardien sekä sopimusten vaatimusten täyttäminen ja toimeenpaneminen on kuitenkin suuri haaste kehitysmaiden tuottajille ja viranomaisille. Kehitysmailla on myös varsin rajoitetut mahdollisuudet osallistua tehokkaasti kansainvälisten standardien kehittämistyöhön.

#### Suomen tavoitteet:

- Tavoitellaan teknisten määräysten ja standardien harmonisointia kansainvälisiä standardeja ja vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjä kehittämällä. Tuetaan laadullisesti parhaiden kestävä kehityksen periaatteita noudattavien ja suomalaisen elinkeinoelämän kannalta edullisten ratkaisujen saamista kansainvälisiksi standardeiksi. Tuetaan menettelyjä, joilla estetään teknisten määräysten käyttöä protektionistisiin tarkoituksiin. Tavoitellaan markkinavalvonnan tehostamista, jotta estetäisiin määräysten vastaisten tuotteiden ja tuoteväärennösten pääsy sisämarkkinoille.
- Tavoitellaan kaupan teknisten esteiden vähentämistä ja poistamista kehittämällä niitä koskevia sääntöjä monenkeskisissä ja EU:n alueellisissa ja kahdenvälisissä sopimuksissa, ja pyrkimällä niitä koskeviin sitoumuksiin markkinoillepääsyneuvotteluissa.
- Tuetaan teknisellä avulla kehitysmaiden pyrkimyksiä nostaa tuotteidensa laatutaso EU:n terveys- ja turvallisuusmääräykset täyttävälle tasolle niiden markkinoillepääsyn mahdollistamiseksi sekä niiden valmiuksia osallistua kansainvälisten standardien kehittämistyöhön.

## **Julkiset hankinnat**

OECD:ssä on arvioitu, että maailman julkisten hankintojen arvo voi nousta jopa seitsemään prosenttiin maailman bruttokansantuotteesta. Kyseessä on siten erittäin merkittävä taloudellinen toiminta, johon ei kuitenkaan yleisesti sovelleta yhtä kauppajärjestelmän keskeisimmistä periaatteista: kansallista kohtelua. Kansallinen kohtelu samoin kuin määräykset tasapuolisten tarjouskilpailujen järjestämisen periaatteista rajoittuvat julkisia hankintoja koskevan, vuonna 1996 voimaan tulleen sopimuksen sopimuspuoliin niillä hankintatoimen sektoreilla, joihin sopimusta sovelletaan. Sopimus koskee lähinnä kehittyneitä maita: siinä on 13 jäsentä EU:n 25 jäsenmaan lisäksi. Liittymisprosessi on kesken yhdeksän maan osalta. Ensimmäinen julkisia hankintoja koskeva sopimus oli neuvoteltu osana GATTin Tokion kierroksen kauppaneuvottelujen ja tuli voimaan vuoden 1981 alusta.

Sopimuksen vähäinen jäsenmäärä heijastaa halua suosia kotimaisia tavarantoimittajia ja palveluntarjoajia muun muassa teollisuus-, alue- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden takia. Kotimaisten toimittajien suosiminen vähentää kilpailua ja estää tuotannon tehostamista. Jos julkisia hankintoja ei toteuteta läpinäkyvästi, niihin voi liittyä korruptiota.

Julkisiin hankintoihin liittyvien menettelyjen läpinäkyvyys, transparenssi, otettiin WTO:n työohjelmaan vuonna 1996, mutta sitä ei kehitysmaiden vastustuksen takia voitu säilyttää Dohan kierroksen asialistalla, joten asiassa ei edettäne monenkeskisellä tasolla lähivuosina. Muu eteneminen riippuu siitä, missä määrin vapaakauppajärjestelyt lisääntyvät ja Suomen osalta siitä, missä määrin EU niihin osallistuu. Suomen kannalta julkisia hankintoja koskevan normiston kehittäminen ja nykyistä laajempi pääsy julkisten

hankintojen markkinoille on tärkeä tavoite sekä monenkeskisesti että EU:n alueellisissa ja kahdenvälisissä sopimuksissa.

#### Suomen tavoitteet:

- Tavoitellaan WTO:n julkisten hankintojen sopimuksen jäsenpohjan laajentamista sekä julkisten hankintojen sisällyttämistä EU:n ja kolmansien maiden kahdenvälisiin sopimuksiin, mukaan lukien kehitysmaiden kanssa tehtävät sopimukset kehitystaso huomioiden.
- Pyritään tavaroiden ja palvelujen julkisten hankintojen läpinäkyvyyden parantamiseen ja niitä koskevien sääntöjen selkeyttämiseen ja täsmentämiseen WTO:n koko jäsenkunnassa.

## **Kauppamenettelyjen helpottaminen**

Kauppamenettelyjen helpottaminen tarkoittaa yleisesti kansainvälisten tuonti- ja vientimenettelyjen yksinkertaistamista ja yhdenmukaistamista. Tehottomat ja tarpeettomat tuonti-, vienti- ja tullimuodollisuudet vaikeuttavat kauppaa ja aiheuttavat lisäkustannuksia. Esimerkiksi tullimenettelyjen kustannukset saattavat olla jopa 15 prosenttia tuotteen maahantuontiarvosta. Kaupan menettelyjen helpottamisessa voidaan maailmanlaajuisesti saavuttaa satojen miljardien eurojen vuotuiset säästöt.

Keskeisimmät kauppamenettelyjen helpottamisen tavoitteet liittyvät menettelyiden ja maksujen karsimiseen, yksinkertaistamiseen ja niiden syrjimättömyyteen, asiakirjojen standardointiin, tietotekniikan hyväksikäyttöön ja järjestelmien yhteensopivuuteen, läpinäkyvyyden ja tiedonsaannin parantamiseen, ennustettavuuden parantamiseen ennakkotietoja lisäämällä sekä muutoksenhakuoikeuden vakiinnuttamiseen.

Terrorismi ja uhka joukkotuhoaseiden leviämisestä on jo luonut painetta tehostaa tavaroiden tarkastuksia maahantuonnin lisäksi myös maasta viennin yhteydessä. On tärkeää, että sinänsä tärkeän päämäärän tavoittelun varjolla ei turvauduta protektionismiin ja että menettelyt, joilla näitä tarkastuksia suoritetaan, haittaavat kauppaa mahdollisimman vähän.

Kauppamenettelyjen helpottaminen otettiin WTO:n työohjelmaan vuonna 1996 ja se on Dohan kierroksen asialistalla. EU:n tavoitteena on saada aikaan sopimus kauppamenettelyiden helpottamisesta. Suomen näkökulmasta sopimus on tärkeä. Monet kehitysmaat sen sijaan epäilevät edelleen mahdollisuuksiaan noudattaa tällaisen sopimuksen velvoitteita ja pelkäävät erityisesti velvoitteiden kustannusvaikutuksia. Kehitysmaille annettava tekninen apu ja tuki sopimusvelvoitteiden kantamiseksi onkin tärkeä osa sopimukseen johtavaa prosessia ja sen aikanaan tapahtuvaa täytäntöönpanoa.

#### Suomen tavoitteet:

- Tavoitellaan monimutkaisten kauppamenettelyjen yksinkertaistamista WTO-sopimuksella, EU:n kahdenvälisin sopimuksin ja edistämällä yhteistyötä WTO:n, muiden kansainvälisten järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa parhaiden käytäntöjen edistämiseksi. Säästöjen ja määräysten uudistaminen on tärkeää, mutta ratkaisevaa on niiden konkreettinen täytäntöönpano. EU:n omienkin kauppamenettelyihin liittyvien kaupan esteiden purkaminen olisi Suomen etujen mukaista.
- Tuetaan kehitysmaiden kapasiteetin vahvistamista kauppamenettelyjen helpottamisessa.

## **Epäterveet kauppatavat ja markkinahäiriöt**

Kauppapolitiikan keinovalikoimaan kuuluu perinteisesti mahdollisuus puuttua kolmeen häiriötilanteeseen: toimet polkumyyntiä, valtiontuen turvin tapahtuvaa vientiä ja markkinahäiriöitä vastaan. Polkumyyntiin

puuttuminen on näistä yleistynyt eniten ja se on myös kiistanalaisin tapaus. Toiseksi yleisin on markkinahäiriöt. Valtiontuen turvin tapahtuvaa vientiä torjutaan tasoitustullein, mutta harvemmin.

Polkumyyntiin on mahdollista puuttua asettamalla vientiä harjoittavalle yritykselle polkumyyntitulli. Kyse on yhdestä vanhimmasta kauppapoliittisesta toimenpiteestä, joka on säilyttänyt suosionsa, vaikka polkumyynnin vahingollisuus usein kiistetään taloustieteessä. Polkumyynnin esiintymisen lisäksi tullin asettamisen ehtona on sen aiheuttama vahinko. EU:ssa edellytetään lisäksi, että polkumyyntitoimet eivät ole yhteisön edun vastaisia.

Aikaisemmin lähinnä vain Yhdysvallat, Kanada, EU, Australia ja Uusi-Seelanti turvautuivat polkumyynnin vastaisiin toimiin. Viime vuosina toimien käyttö on lisääntynyt nopeasti, ja tällä hetkellä jo yli 75 maata, mukaan lukien monet suuret kehitysmaat, on sisällyttänyt polkumyyntitullit kauppapoliittiseen keinovalikoimaansa ja ryhtynyt suojakeinoa aktiivisesti käyttämään. Samalla perinteiset käyttäjät kuten Yhdysvallat ja EU ovat jatkaneet polkumyynnin vastaisten toimien käyttämistä.

Polkumyyntitoimilla pyritään aina suojaamaan kotimarkkinoita. Tämä tekee niistä korostetusti poliittisia, sekä koti- että ulkomaisten intressiryhmien huomion kohteena olevia toimenpiteitä, jotka lisäksi usein liittyvät taloudellisiin suhdanteisiin. Oikeusturvan ja kohtuullisuuden näkökulmasta on ongelmallista, että pelkällä polkumyyntitutkintojen käynnistämällä on usein yhtä haitallinen vaikutus kauppaan kuin lopullisella polkumyyntitullin asettamisella. Tutkintaa tai tutkinnan uhkaa käytetään ajoittain suojakeinoina myös tilanteissa, joissa polkumyynnin olemassaoloa ei voida objektiivisin kriteerein osoittaa.

Markkinahäiriötilanteessa käytettäviin suojatoimiin liittyy samantyyppisiä ongelmia kuin polkumyynnin vastaisiin toimiin, vaikka ne tulee kohdistaa kaikkialta tulevaan kyseisen tuotteen tuontiin, ei vain markkinahäiriötä aiheuttaviin yrityksiin. Pahimman ongelman muodostavat suojatullien usein provosoimat vastatoimet, jotka ovat omiaan pahentamaan näistä tilanteista säännönmukaisesti syntyviä kauppapoliittisia riitoja ja aiheuttamaan ongelmia tuotannonaloille, joilla ei ole osuutta alkuperäisen markkinahäiriön syntymiseen.

Valtiontuki on usein ollut kauppapoliittinen ongelma kilpailukykyään menettävillä teollisuudenaloilla kuten teräs- ja telakkateollisuudessa ja nyttemmin lentokone-teollisuudessa. Lentokone-teollisuudessa kyse on kuitenkin enemmän tutkimuksen ja tuotekehittelyn liian runsaaksi koetusta tuesta kuin vanhan tuotannon tehohengityksestä. Suomi kärsi aikoinaan EU:n terästeollisuuden saneeraamiseen liittyneistä tuonnin rajoituksista ja valtiontuista. Ongelmana ovat yhä telakkateollisuuden tuet eri maissa.

### Suomen tavoitteet:

- Tavoitellaan polkumyynti-, tasoitustulli- ja markkinahäiriötoimien rajoittamista kilpailua selkeästi vääristäviin tapauksiin. Edellä mainitun lisäksi suojatoimia tulisi käyttää vain erityisen perustelluissa tapauksissa.
- Edistetään polkumyyntiä, tasoitustulleja ja suojatoimia koskevien kansainvälisten sääntöjen selkeyttämistä ja täsmentämistä.
- Tavoitellaan yritystukien vähentämistä sekä tukiperusteiden avoimuuden ja vertailukelpoisuuden lisäämistä. Viranomaisten tulee valppaasti seurata kilpailijamaissa kehiteltyjä tukijärjestelmiä. Vääristäviin tukiin on puuttettava tehokkaasti.

## **Vientivalvonta**

Niin sanottujen strategisten tuotteiden ja teknologian viennin valvonta ja rajoittaminen liittyi läheisesti kylmän sodan aikaiseen suurvaltakilpailuun. Tietyissä määrin tätä tapahtuu edelleenkin, mutta rinnalle on

tullut terrorismi ja uhka joukkotuhousoseiden leviämisestä, mikä on lisännyt asevalvonnan ohella myös niin sanottujen kaksikäyttötuotteiden viennin valvontatarvetta. Nähtävissä on, että paineet tähän suuntaan pikemmin kasvavat kuin vähenevät. Tämä merkinnee vientiluvan alaisten tuotteiden määrän kasvamista ja myös kasvavaa tarvetta tapauskohtaisesti vaatia lupia valvontaluetteloihin kuulumattomilta tuotteilta.

Toimiva vientivalvonta on tarpeen myös suomalaisten viejien kannalta. Kansainvälisessä vientivalvontayhteistyössä on turvallisuuspoliittisista syistä tarvittavien valvontatoimien ohella turvattava myös suomalaisyritysten tasapuoliset vientimahdollisuudet näissä, usein erittäin korkean teknologian tuotteissa.

#### Suomen tavoitteet:

- Noudatetaan kansainvälisiä vientivalvontasitoumuksia ja osallistutaan aktiivisesti kansainväliseen vientivalvontayhteistyöhön. Harjoitetaan vientilupapolitiikkaa, joka perustuu kansalliseen lainsäädäntöön ja kansainvälisiin velvoitteisiin sekä yksittäisten vientilupahakemusten tapauskohtaiseen arviointiin. Tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa huomioidaan myös vientiyrityksen etu

### **3.2 Investoinnit**

Ulkomaisia investointeja säätelevä kansainvälinen normisto on monilta osin kauppapolitiikan käsitteen ulkopuolella. Näin on erityisesti kansainvälisten rahoitus- ja pääomamarkkinoiden osalta. Palvelujen kauppaan liittyvä kauppapoliittinen normisto sisältää myös investointien kannalta tärkeitä määräyksiä erityisesti yritysten etabloitumisen osalta. Lisäksi WTO:n sopimus investointeihin liittyvistä kauppatoimenpiteistä (*TRIMS, Trade-Related Investment Measures*) sisältää investointeihin vaikuttavia määräyksiä. Varsinaiseen monenkeskiseen kauppapoliittiseen investointinormistoon tähtäävät hankkeet ovat toistaiseksi kariutuneet. EU:ssa jäsenmaiden investoinnit kolmansiin maihin kuuluvat kansalliseen toimivaltaan. Kaksinkertaisen verotuksen estävillä kahdenvälisillä sopimuksilla on niin ikään merkitystä investointien kannalta.

Monenkeskisen sopimuksen puuttuessa on yritysten ulkomaisten investointien suojaa pyritty sääntelemään kahdenvälisten tai alueellisten sopimusten verkostolla. Vuonna 2003 kahdenvälisiä investointisopimuksia oli jo yli 2.200.

Kauppa ja investoinnit on ollut eräs kiistanalaisimmista WTO:n niin sanotuista uusista aiheista. Erityisesti kehitysmaat ovat vastustaneet aiheen ottamista neuvottelukohteeksi, ja se jouduttiinkin poistamaan Dohan kierroksen asialistalla. Investointikysymyksiä sisältyy kuitenkin monien kehitysmaidenkin neuvottelemiin kahdenvälisiin ja alueellisiin vapaakauppajärjestelyihin.

Myös Suomi on kehittänyt ja laajentanut kahdenvälisten investointisuojausopimusten verkostoaan. Ulkomaisten investointien voimakkaan kasvun myötä sopimusten tarveharkinta on yhä enemmän teollisuuden tarpeista lähtevää. Suomella on runsaat 50 voimassa olevaa investointisuojausopimusta. Neuvoteltavana niitä on vajaat kymmenen. Suomen tavoitteena on edelleen ylläpitää ajanmukaisten kahdenvälisten investointisuojausopimusten verkostoaan. Yleisemmällä tasolla Suomen tavoitteena on edistää keskustelua niin sanotun kansainvälisen kehityskehityksen luomiseksi suorille ulkomaisille investoinneille.

#### Suomen tavoitteet:

- Tavoitellaan parempaa investointien markkinoillepääsyä ja niiden suojan parantamista erityisesti tärkeimmillä kehittyvillä markkinoilla. Tavoitellaan pitkän aikavälin ratkaisuna kaikkien osapuolten hyväksymällä kansainvälisellä foorumilla luotavaa monenkeskistä investointisopimusta, jossa otetaan tasapainoisesti huomioon yritysten ja kohdemaiden edut..
- Laajennetaan Suomen investointisuojausopimusten verkostoa kohdemaihin, joissa nykyisten ja tulevien investointien suojaaminen on suomalaisen elinkeinoelämän kannalta tärkeintä, sekä

keskeisimpiin Suomen kehitysyhteistyön vastaanottajamaihin. Huolehditaan sopimusten sisältöä jatkuvasti kehittämällä siitä, että niillä taataan mahdollisimman tasapuolinen ja oikeudenmukaisen investointien kohtelu.

### 3.3 Kansainvälinen taloudellinen toiminta ja kotimainen sääntely

#### Henkisen omaisuuden suoja

Keksintöjen ja innovaatioiden suojaaminen laittomalta kopioinnilta on kansainvälisen yhteistyön vanhimpia kohdealueita, mutta globalisaatio on tehnyt henkisestä omaisuudesta entistä tärkeämmän myös kauppapolitiikan kannalta. Innovaatiotoiminnan rohkaiseminen ja ylläpitäminen edellyttää toimivaa henkisen omaisuuden suojajärjestelmää. Suojaamiseen ja piratismiin liittyvät taloudelliset arvot kasvavat sitä mukaa kuin tiedon ja henkisen omaisuuden osuus tuotteiden ja tuotantoprosessien arvosta kasvaessa koko ajan. Puutteellinen henkisen omaisuuden suoja vaikuttaa yritysten väliseen kilpailuasetelmaan ja saattaa olla huomattava investointien ja kaupan este. Monissa maissa lainsäädäntö on jo kansainvälisten velvoitteiden mukaista, mutta sen täytäntöönpanossa on merkittäviä puutteita. Koko EU:n ja myös Suomen kannalta henkisen omaisuuden suojeluun liittyviä suuria ongelmia on sekä lähialueella kuten Venäjällä että kehittyvissä talouksissa kuten Kiinassa.

WTO:n teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisia näkökohtia koskeva sopimus (*TRIPS, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) tuli voimaan vuoden 1995 alusta. TRIPS-sopimus perustuu keskeisiin henkistä omaisuutta koskeviin sopimuksiin. Sopimus asettaa vähimmäisstandardit tekijänoikeuksien ja lähioikeuksien, tavaramerkkien, maantieteellisten merkintöjen, teollismallien, patenttien, integroitujen piirien piirimallien (niin sanotut topografiat) sekä julkistamattoman tiedon suojaamiselle. Sopimuspuolet voivat noudattaa korkeampaa suojan tasoa kuin TRIPS-sopimuksessa määrittellään. Ne voivat myös itse määrätä, millä tavalla ne vaaditun vähimmäissuojatason toteuttavat, edellyttäen, että teollis- ja tekijänoikeuksien loukkauksiin puututaan ja niitä ennaltaehkäistään tehokkaasti. WTO:n yleiset syrjimättömyyden ja kansallisen kohtelun periaatteet sekä riitojenratkaisu koskevat TRIPS-sopimuksen kautta myös henkistä omaisuutta.

Yhdysvallat ja EU ovat neuvotelleet kahdenvälisiä henkisen omaisuuden suojaa koskevia sopimuksia kolmansien maiden kanssa, ja niiden tekemisiin alueellisiin ja kahdenvälisiin vapaakauppasopimuksiin on otettu henkisen omaisuuden suojaa koskevia määräyksiä.

Henkisen omaisuuden suojaan liittyy kauppapoliittisia kysymyksiä, joissa kehitystasoltaan erilaisten maiden intressit poikkeavat toisistaan. Useissa kehitysmaissa on herättänyt kritiikkiä muun muassa lääkepatenttien liian vahvaksi koettu suojaaminen. WTO:ssa saatiin elokuussa 2003 aikaan ratkaisu kehitysmaiden oikeudesta varmistaa kohtuuhintaisten lääkkeiden saatavuus tilanteissa, joissa nämä nauttivat TRIPS-sopimuksen takaamaa patenttisuoja. Useat kehitysmaat katsovat myös ongelmaksi sen, että niiden geeniainesta ja perinteistä tietoa käytetään ilmaa lupaa sekä ilman riittävää ja oikeudenmukaista hyötyjen jakoa. Dohan kierroksella tarkastellaan TRIPS-sopimuksen ja biodiversiteettisopimuksen välistä suhdetta.

#### Suomen tavoitteet:

- Tavoitellaan henkisen omaisuuden suojaa koskevien velvoitteiden, mukaan lukien WTO:n TRIPS-sopimus, täytäntöönpanon vahvistamista erityisesti Venäjällä ja Suomen kannalta tärkeillä kehittyvillä markkinoilla kuten Kiinassa. TRIPS-sopimuksen rinnalla tavoitellaan EU:n kahdenvälisen sopimusverkoston laajentamista. Tehostetaan tuoteväärengösten tunnistamista ja niiden markkinoille pääsyn estämistä, tässä keskeisellä sijalla mm. tullin voimavarat.
- Pyritään ottamaan huomioon kehitysmaiden erityistarpeet TRIPS-sopimuksen toimeenpanossa. Tuetaan lääkkeiden saatavuutta koskevan päätöksen saamista osaksi TRIPS-sopimusta.



- Pidetään kiinni bioteknologisten keksintöjen patentoitavuudesta kuitenkin niin, että geeniaineksen alkuperä voidaan vaatia ilmoitettavaksi patenttihakemuksen yhteydessä ja että jäsenille jää riittävästi liikkumavaraa mukauttaa patenttisuojansa tarpeidensa tai eettisten standardiensa mukaiseksi.

## **Kauppa ja kilpailu**

Kilpailusäännöt jaetaan tavallisesti kahteen osaan: julkisen tuen (valtiontuki) käyttöä koskeviin määräyksiin ja yritysten käyttäytymisen sääntelyyn. Yritysten käyttäytymisen sääntelyllä tarkoitetaan kartelleja, määräävän aseman väärinkäyttöä, yritysten yhteensulautumisen ehtoja ja vastaavia tilanteita. Valtiontuki on tunnustettu kauppapoliittisen sääntelyn alue ja sitä koskevia määräyksiä sisältyy niin GATT/WTO-sopimuksiin kuin alueellisiin ja kahdenvälisiin järjestelyihin. OECD:ssä on sovittu vientiluottojen hyväksyttävästä tukitasosta. Yritysten kilpailunrajoituskäyttäytymistä koskevia monenkeskisiä sääntöjä ei sen sijaan ole saatu aikaan.

Kauppapoliittisessa mielessä yhteisten kilpailusääntöjen tarkoitus olisi varmistaa, etteivät yksityisen sektorin kilpailua vääristävät toimet hävitä etuja, joita saavutetaan purkamalla kaupan esteitä. Esimerkiksi kansainväliset kartellit aiheuttavat suuria kustannuksia yksittäisille kuluttajille ja yrityksille. Ilman kansainvälisiä sääntöjä kansallinen oikeudellinen toimivalta ei ulotu kilpailun valvontaan ulkomailla. Markkinoille pääsy voi estyä tai vaikeutua kaupan vapauttamisesta huolimatta, jos ulkomaan kilpailulainsäädäntö ei ole asianmukainen. Kansainväliset säännöt olisivat niin ikään tarpeen kansainvälisten yritysostojen ja yhteensulautumisten lisääntyessä. Kustannukset voivat muodostua merkittäviksi, jos jokainen maa puuttuu yhteensulautumisiin eri säännöillä.

EU:n tavoitteena on ollut saada aikaan yleinen puitesopimus WTO:ssa kilpailusääntöjen pääperiaatteista. EU:n esityksen mukaan sopimuksen määräykset eivät olisi suoraan sovellettavissa esimerkiksi yritysten tai jäsenvaltioiden välisiin kilpailuoikeudellisiin kiistoihin, vaan sopimuksessa kirjattaisiin vain sellaiset peruseriaatteen, joita jäsenvaltioiden tulisi noudattaa kansallisessa kilpailulainsäädännössään ja soveltaessaan kilpailupolitiikkaansa. EU ei pyri myöskään kansallisten kilpailusääntöjen harmonisointiin, vaan määritteli niille tietyt peru sedellytykset.

### Suomen tavoitteet:

- Tavoitellaan pitkällä aikavälillä kauppaa ja kilpailua koskevat peruseriaatteen käsittävää sopimusta WTO:ssa. Otetaan huomioon kehitysmaiden erityistarpeet ja tuetaan niitä teknisellä avulla.
- Kehitetään kilpailukysymyksiin liittyvää yhteistyötä myös alueellisten järjestelyjen puitteissa.

## **Työelämän normit ja yritysten yhteiskuntavastuu**

EU ja Yhdysvallat ovat aikaisemmin yrittäneet saada WTO-sopimukseen niin sanottua sosiaalilauseketta, jonka nojalla kauppapoliittisia välineitä voitaisiin käyttää takaamaan minimitaso työelämän standardeissa. Yhteisymmärrystä siitä, pitäisikö työvoiman käyttöä tuotantoprosesseissa käsitellä monenkeskisessä kauppapolitiikassa, ei kuitenkaan ole saavutettu kehitysmaiden vastustaessa kategorisesti työelämän kysymysten käsittelyä WTO:n piirissä. Sosiaalilausekkeen aktiivisen ajamisen sijaan muun muassa EU on sittemmin korostanut WTO:n ja Kansainvälisen työjärjestön ILO:n välisen yhteistyön samoin kuin Bretton Woods -instituutioiden kanssa harjoitettavan yhteistyön kehittämistä.

Sosiaalilausekkeella ei ole ollut tarkoitus puuttua ILO:n toimivaltaan käsitellä työelämän kysymyksiä eikä pyrkiä minimipalkkojen tai työolosuhteiden harmonisointiin tai tekosyn antamiseen protektionistisille toimille. Pyrkimyksenä on ollut varmistaa, että kilpailukyvyyn tavoittelu ei perustu ILO:n määrittämien

työntekijöiden perusoikeuksien systemaattiseen ja jatkuvaan rikkomiseen. Selkeimpinä esimerkkeinä on käytetty orja- ja lapsityövoiman käyttöä.

Kehitysmaat ovat pitäneet pyrkimystä ottaa työelämän normit osaksi kauppapoliittista asialistaa protektionismina, jolla yritetään tehdä tyhjäksi niiden alhaisista työvoimakustannuksista koitua kilpailuetu, ja vastustaneet sitä jyrkästi. Ainoa työelämän normiksi luettava kauppapoliittinen määräys WTO:ssa onkin jo GATT-sopimukseen sisältyvä määräys vankityövoimalla tuotetuista tuotteista, joiden tuonti voidaan kieltää.

Kansainvälinen kauppa, kuten muukin kansainvälinen kanssakäyminen, voi edistää työelämän normien toteutumista lisäämällä tietoa ja luomalla kannusteita oikeusvaltioperiaatteen ja hyvän hallinnon kehittämiseen. Nämä puolestaan parantavat edellytyksiä vakaalle kasvulle ja luovat pohjan myös kaupan myönteiselle kehitykselle.

EU on ottanut työntekijöiden perusihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset huomioon kolmansien maiden kanssa tehdyissä kahdenvälissä kauppa- ja yhteistyösopimuksissaan. EU on myös pyrkinyt edistämään työntekijöiden perusihmisoikeuksien kunnioittamista GSP-järjestelmänsä avulla. EU:n uudessa GSP-järjestelmässä edunsaajamaat saavat lisätullietuuksia, jos niiden alueella kunnioitetaan työntekijöiden perusoikeuksia tiettyjen muiden kansainvälisten sopimusten velvoitteiden lisäksi.

Työelämän normit liittyvät keskeisesti yritysten niin sanottuun yhteiskuntavastuuseen, jonka mukaisesti yritykset yhdistävät vapaaehtoisin toimin sosiaaliset ja ekologiset näkökohdat liiketoimintaansa ja vuorovaikutukseensa sidosryhmiensä kanssa. Yritysten toiminnan ollessa yhä kansainvälisempää on yhteiskuntavastuunkin katettava koko arvoketju maantieteellisistä rajoista riippumatta. Viranomaisten rooli yritysten yhteiskuntavastuuseen liittyvissä kysymyksissä on lähinnä suosittava, kannustava ja tiedottava. Eräs keskeisimmistä kansainvälisiä vastuullista yritystoimintaa koskevista suosituksista on OECD:n toimintaohjeisto monikansallisille yrityksille. Myös ILO:lla on vastaava kolmikantainen julistus asiasta. YK:n piirissä on kehitetty myös Global Compact -aloitetta.

Osana laajempaa kauppa ja ihmisoikeudet -pohdintaa YK:n ihmisoikeustoimikunta teki vuonna 2005 päätöksen nimittää ylikansallisten yritysten ihmisoikeusvastuuta koskeva erityisedustaja. Suomi muiden EU-maiden tavoin tuki saavutettua neuvotteluratkaisua.

#### Suomen tavoitteet:

- Edistetään ILO:n määrittämien työelämän perusoikeuksien kunnioittamista koskevaa vuoropuhelua eri foorumeilla. Tuetaan työelämän perusoikeuksien noudattamista kannustimien eikä pakotteiden avulla ja pyritään poistamaan pelkoja työelämän perusoikeuksien käyttämisestä protektionistisiin tarkoituksiin.
- Tuetaan kansainvälisten järjestöjen yhteistyötä työelämän perusoikeuksien edistämiseksi ja yritysten yhteiskuntavastuun kehittämistä sekä edistetään OECD:n monikansallisia yrityksiä koskevan toimintaohjeiston sekä monikansallisia yrityksiä ja sosiaalipolitiikkaa koskevan ILO:n kolmikantaisen periaatejulistuksen noudattamista. Tuetaan myös WTO:n ja ILO:n yhteistyötä ILO:n maailmankomission suositusten mukaisesti sekä yhteistyön kehittämistä Bretton Woods -instituutioiden kanssa.

## **Kauppa ja ympäristö**

Kauppapoliittiselta kannalta keskeisimmät kauppaa ja ympäristöä koskevat ongelmat liittyvät siihen, miten ympäristön tilan parantamiseen tähtäviä toimia olisi sisällytettävä kauppapoliittiseen normistoon.

WTO:n säännöt eivät rajoita jäsenten oikeutta harjoittaa omaa ympäristöpolitiikkaa. Ongelmia syntyy, kun ympäristöhaittoja aiheuttavalla tavalla valmistettuja tuotteita viedään maihin, joiden vastaavat

ympäristöstandardit ovat tiukempia. WTO:n säännökset sallivat mahdollisuuden kieltää tietynlaisilla tuotantomenetelmillä tuotetun tavaran maahantuonti ympäristösyihin vedoten mutta edellyttävät, että toimenpide ei saa mielivaltaisesti ja perusteettomasti syrjiä eri maita tai olla kansainvälisen kaupan piiloeste. Korkeat ympäristöstandardit voivat olla myös kilpailuetu.

YK:n ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus ja sen Kioton pöytäkirja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä on esimerkki sitovien ympäristönormien toimeenpanon kilpailukykyvaikutuksista. Osa maailmankaupan tärkeimmistä osapuolista kuten Yhdysvallat ei ole sitoutunut pöytäkirjan velvoitteisiin. Mukana olevistakaan ei esimerkiksi Kiinalla, Intialla ja Brasilialla ole täsmälliseen tavoitteeseen sidottua päästövähennysveloitetta, vaikka ne ovat suuria päästölähteitä. Tuotantorakenteen ja jo suoritettujen ympäristöinvestointien takia Kioton pöytäkirjan kilpailuvaikutukset ovat Suomessa suuremmat kuin useissa muissa kehittyneissä maissa.

Kauppapolitiikan näkökulmasta Kioton pöytäkirjan tyyppisiin ratkaisuihin liittyy vaara, että maissa, joissa toimeenpannaan niiden takia kilpailukykyä heikentäviä toimia, saattaa protektionismi lisääntyä kotimaisen teollisuuden kilpailukykyyn suojelemiseksi. Protektionistisia toimia saatetaan toisaalta vaatia myös keinona saada ulkopuolelle jääneitä maita liittymään tällaisiin sopimuksiin. Tällaiset toimet ja niitä seuraavat vastatoimet voisivat johtaa myös WTO:n riitojenratkaisumenettelyn käyttöön. Siksi olisi tärkeää, että tämentyypiset velvoitteet koskisivat kaikkia maita.

Erialaisten ympäristömerkintöjen käyttö on lisääntynyt viime vuosina. Ympäristömerkintäjärjestelmillä voidaan parantaa kuluttajien tietoisuutta tuotteiden ympäristöystävällisyydestä. Merkintöjä saatetaan kuitenkin myös käyttää kotimaisten markkinoiden suojaamiseen.

Lähes kaikki kehitysmaat suhtautuvat kielteisesti ympäristökysymysten käsittelyyn WTO:ssa. Ne pitävät ympäristövaatimuksia vientiään vastaan kohdistettuina kaupan esteinä ja sen vuoksi vastustavat WTO-järjestelmän laajentamista kattamaan ympäristönsuojeluun perustuvat kauppatoimet.

EU:n on pyrkinyt edistämään ympäristönsuojelua kehitysmaissa muun muassa GSP-järjestelmänsä avulla. Uudessa GSP-järjestelmässä edunsaajamaat saavat lisätullietuuksia, jos niiden alueella kunnioitetaan keskeisiä ympäristösopimuksia tiettyjen muiden kansainvälisten sopimusten velvoitteiden lisäksi.

Eräisiin kansainvälisiin ympäristösopimuksiin sisältyvien kauppapoliittisten velvoitteiden ja WTO:n sääntöjen välinen suhde on otettu mukaan Dohan neuvottelukierrokseen. Neuvotteluja käydään myös ympäristöpalveluiden ja -tuotteiden tulli- ja muiden esteiden vähentämisestä tai poistamisesta. Useat investointisopimukset edellyttävät ympäristöstandardien ja -sopimusvelvoitteiden noudattamista.

#### Suomen tavoitteet:

- Tavoitellaan tasavertaiset toimintaedellytykset yrityksille turvaavia velvoitteita ympäristösopimuksissa sekä kilpailukykyyn vaikuttavien velvoitteiden jakamista mahdollisimman tasapuolisesti valtioiden välillä.
- Pyritään luomaan WTO:ssa monenkeskisten ympäristösopimusten ja WTO-sopimusten tasapainoista suhdetta koskevat periaatteet. Ympäristösopimusten osapuolten väliset riidat olisi ratkaistava ensisijaisesti asianomaisten sopimusten puitteissa.
- Tuetaan kehitysmaita teknisellä avulla niiden valmiuksien vahvistamiseksi kauppa- ja ympäristökysymyksissä
- Tavoitellaan ympäristömerkinnöissä läpinäkyviä ja WTO:n säännösten kanssa yhteensopivia, elinkaariajatteluun perustuvia järjestelmiä, jotka eivät muodosta kaupan esteitä.

## **4 Kansainvälisen kauppajärjestelmän kehittäminen**

Edellä eri luvuissa kuvatut kauppapolitiikkaan vaikuttavat muutokset voidaan järjestelmän ja sen toimivuuden tasolla koota kolmen laajan ilmiön alle: kauppapolitiikan asialistan laajeneminen, toimijakentän muutos ja monenkeskisen järjestelmän sirpaloituminen. Nämä ilmiöt antavat aiheen tarkastella järjestelmän sisällöllistä luonnetta, ulottuvuutta ja WTO:n järjestöllistä uudistamista.

## Järjestelmän muuttuminen

Kauppapolitiikassa on nykyisin perinteisen suosituimmuus- ja kansallisen kohtelun periaatteille nojatuva liberalisoinnin rinnalla yhä enemmän kyse myös kilpailusta kauppaa sääntelevien normien sisällöstä. Uruguayn kierroksella tämä muutos ilmeni erityisesti TRIPS-sopimuksessa, joka ei GATT-kauden sopimuksista poiketen ollut enää luontevasti perusteltavissa liberalisoinnista saatavilla yleisillä hyödyillä ja kasvavalla taloudellisella tehokkuudella. Sopimuksella pyrittiin sääntelemään markkinoilla vallitsevia kilpailuolosuhteita määrittelemällä henkisen omaisuuden suojan kannalta sallitun ja kielletyn kaupan välisen raja. Sama normeja luova ominaisuus on useissa WTO:n perustamisen yhteydessä tai pian jälkeen esille nousseissa ”uusissa” aiheissa kuten investoinnit, kilpailu, ympäristö ja työelämän standardit.

Asialistan laajentuminen on muovannut monenkeskisten neuvottelujen asetelmia. Vaikka runsaslukuisesta neuvottelukysymysten määrästä saattaa olla hyötyä erilaisten ”pakettiratkaisujen” rakentamisessa, on uusien, kansalliseen sääntelyyn nivoutuvien aiheiden käsittely neuvotteluissa myös ongelmallista. GATTin aikakaudella, neuvottelujen keskittyessä tulleihin ja niihin verrattaviin toimenpiteisiin, neuvottelijat rakensivat tyypillisesti niin sanottuun hajautettuun vastavuoroisuuteen pohjautuvia pakettiratkaisuja, joissa yhdellä kotimarkkinasektorilla koettuja ongelmia kompensoitiin kaupan vapautumisesta hyötyvien sektorien voitoilla. Laajan, sääntelykysymyksiin ulottuvan asialistan puitteissa tätä menetelmää ei voida enää soveltaa entisessä määrin. Jos kansallinen säädös ei ole selkeästi jonkin tietyn ryhmän taloudellisia etuja suojaava toimi, siitä luopumista on vaikea perustella sektorit ylittävän pakettiratkaisun eduilla.

Parin viime vuosikymmenen aikana globaalien markkinatalouden piiriin on tullut joukko aiemmin suunnitelmataloutta harjoittaneita tai muutoin pääosin kansainvälisen vaihdannan ulkopuolella olleita maita. GATT/WTO:n jäsenmäärä on kasvanut alkuperäisestä 23:sta 148:aan ja näköpiirissä on parinkymmenen uuden maan liittyminen, mukaan lukien Suomen tärkeä kauppakumppani Venäjä. Yli kolmannes WTO:n jäsenistä on liittynyt järjestöön 1990-luvun alun jälkeen. Jäsenpohjan muutos on edesauttanut kehityskysymysten näkyvyyden lisääntymistä WTO:n toiminnassa sekä laajentanut järjestön toiminnassa vaikuttavien erilaisten intressien määrää.

Vielä Uruguayn kierroksen alkuvaiheessa monenkeskiset kauppaneuvottelut kiinnostivat lähinnä kauppapolitiikasta vastaavia viranomaisia sekä taloudellisia etujärjestöjä. Tämä tilanne on 1990-luvulla melko selvästi muuttunut. Enää kauppapoliittisia neuvotteluja ei voi käydä yksinomaan taloudellisia sidosryhmiä konsultoiden, vaan prosessiin pyrkii vaikuttamaan yhä laajempi joukko eri sektoreilla toimivia sääntelyviranomaisia, etujärjestöjä ja kansalaisliikkeitä. Mitä laajemmalle kauppajärjestelmän toiminta on ulottunut, sitä haasteellisemmaksi on muodostunut erilaisten tavoitteiden ja intressien yhtensovittaminen.

Kauppajärjestelmän sirpaloitumisen, millä tässä tarkoitetaan erilaisten ja eritasoisten järjestelmään osallistumisen muotojen syntymistä, näkyvin piirre on ollut erilaisten alueellisten kauppajärjestelyjen kuten vapaakauppasopimusten, tulliliittojen tai syvempään taloudelliseen integraatioon tähtäävien yhteistyösopimusten määrän voimakas kasvu. Vuonna 1990 alueellisia järjestelyjä oli kolmisenkymmentä. Nykyisin tällaisia on pitkälti kolmatta sataa lähes kaikkien WTO:n jäsenten kuuluessa vähintään yhteen ja yhä useammin myös kahteen tai useampaan alueelliseen kauppajärjestelyyn.

Suomi kuuluu EU:n jäsenenä tärkeimpään alueelliseen integraatiohankkeeseen. EU:n ja siihen assosioituneiden maiden ohella merkittävimpiä näistä hankkeista ovat Pohjois-Amerikan vapaakauppa-alue Nafta, Etelä-Amerikassa toistaiseksi vielä heikohko mutta merkitystään kasvattava Mercosur, Kaakkois-Aasian maiden Asean sekä Aasiassa vireillä olevat lukuisat muut hankkeet, jotka toteutuessaan muuttavat kilpailuolosuhteita merkittävästi tuon alueen voimakkaan talouskasvun takia. Pohjois-Amerikan, EU:n ja Japanin – tai kahden näistä – välisen vapaakauppasopimuksen mahdollisuudella on ajoittain spekuloitu,

mutta konkreettisiin aloitteisiin tämä idea ei ole johtanut. Muun muassa maatalouteen liittyvien etulaskelmien takia sopimuksen aikaansaaminen olisi erittäin vaikeaa puhtaasti taloudellisistakin syistä, mutta tällainen vapaakauppa-alue muuttaisi myös perusteellisesti koko monenkeskisen kauppajärjestelmän luonnetta. EU:lla on olemassa tai valmisteilla myös kauppapoliittisia ulottuvuuksia sisältäviä yhteistyö- ja sopimusjärjestelyjä sekä Aasiassa että Latinalaisessa Amerikassa.

Alueellisten järjestelyjen yleistymisen on luomassa erikoisen tilanteen, jossa monenkeskinen, WTO-sitoumuksiin pohjautuva liberaalisoinnin taso on enemmänkin poikkeus kuin sääntö. Nykyisin jo noin 40 prosenttia maailmankaupasta käydään alueellisten kauppajärjestelyjen sisällä, ja tämä osuus kasvaa edelleen. Alueellisten ja kahdenvälisen järjestelyjen lisääntyminen on omiaan johtamaan kauppajärjestelmän monimutkaistumiseen ja kauppavirtojen vääristymiseen, lisäämään kauppakiistoja ja aiheuttamaan yrityksille lisäkustannuksia. WTO:hon perustuva monenkeskisen järjestelmän edelleen kehittäminen on siksi oleellisen tärkeää, mutta myös EU:n on etujensa turvaamiseksi edelleen syvennettävä kahdenvälisiä kauppapoliittisia suhteitaan ennen kaikkea tärkeimpien kauppakumppanien kanssa. Viimeistään Dohan kierroksen tuloksien selvityksessä EU:n on arvioitava tarve osallistua uusiin vapaakauppahankkeisiin eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyyn turvaamiseksi.

Alueellisten järjestelyjen ohella kauppajärjestelmän sirpaloitumista on tapahtumassa myös WTO:n sisäisen kehityksen kautta. Tähän vastaaminen edellyttää erilaisten maiden tarpeisiin vastaamista aikaisempaa yksilöllisemmin. Kehitysmaiden erityis- ja erilliskohteluun liittyvien järjestelyjen kehittämisen ohella voidaan tarvita useanvälisiä (plurilateraalisia) järjestelyjä. Kokonaisuutena näiden menetelmien vaikutus on vastaavan kaltainen kuin alueellisten sopimusten: jäsenmaiden oikeudet ja velvoitteet kansainvälisen kaupan sääntelyssä erilaistuvat aikaisempaa selvemmin.

## **Vaikutukset WTO:n toimintaan**

Edellä kuvatut kehityssuunnat vaikuttavat jo WTO:n toimintaan. Ne vaikuttavat WTO:n sääntöjärjestelmän toimeenpanoon kuten riitojen ratkaisujärjestelmään, mutta myös varsinaisiin kauppaneuvotteluihin. Kauppaneuvottelijoilla on käsissään hankala yhtälö: toisaalta neuvottelemisen laajalla, kotimaisen sääntelyn kysymyksiä sivuavalla asialistalla monin tavoin aikaisempaa erilaisempia etuja yhteen sovitellen on erittäin vaikeaa, toisaalta viime vuosina koettu globaalitalouden kehitys edellyttäisi kauppajärjestelmältä aikaisempaa nopeampaa reagoitua ja sopeutumista ympäröiviin muutoksiin. Tämän perusongelman ratkaisulla on kauppajärjestelmän tulevaisuuden kannalta suuri merkitys.

Suomen ja EU:n näkökulmasta monenkeskisellä sopimusjärjestelmällä on äärimmäisen suuri, taloudellisen toimintaympäristön ennustettavuutta lisäävä sekä tasapuolisia toimintaedellytyksiä luova arvo. ”Sääntöpohjainen liberalisointi” ei kuitenkaan enää yksin riitä. Monet kansalliseen sääntelyyn nivoutuvista uusista kauppakysymyksistä eivät ole ratkaistavissa perinteisen liberaalisoinnin kautta poistamalla ulkomaisiin toimijoihin kohdistuvaa tietoa syrjintää, vaan ne edellyttävät kansallisten politiikkojen koordinoitua tai harmonisointia. Kauppapolitiikan näkökulmasta tämän tarkoittaa, että päätösten taustaksi tarvitaan aikaisempaa hienosyisempi näkemys siitä, minkälaiseksi sääntelyn halutaan sisällöltään muotoutuvan eri sektoreilla, eri maissa ja eri alueilla. Itse asiassa tässä kohdataan maailmanlaajuisella tasolla samoja haasteita kuin EU:ssa sisämarkkinoita luotaessa. Alueellisessa yhteistyössä, esimerkiksi EU:n ja Yhdysvaltain välistä transatlanttista kumppanuutta toteutettaessa tämä näkyy jo selvästi, ja samantyyppisiä ongelmia nousee esiin myös EU:n ja Venäjän välistä yhteistä talousaluetta koskevissa keskusteluissa.

Toisaalta on myös harkittava, mikä osa kansainvälisen talouden sääntelystä WTO:n tulee ottaa hoidettavakseen ja millä tavoin tulee vastaavasti kehittää muilla tavoilla, esimerkiksi alueellisissa ja kahdenvälisissä kauppasopimuksissa, suoralla sektorikohtaisella viranomaisyhteistyöllä tai yksityisen sektorin sisäisiin järjestelyihin tapahtuvaa yhteistyötä. Niin tarpeellista kuin uusien kauppakysymysten käsittely WTO:ssa olisikin, siihen on viime vuosina ladattu liikaa odotuksia. Siksi on sääntelyn harmonisoinnin sijasta useilla alueilla syytä kehittää rajoitetumpaa, mutta silti hyödyllistä yhteistyötä. Esimerkeiksi sopivat järjestelyt, jotka lisäävät kotimaisen sääntelyn läpinäkyvyyttä sekä minimoivat sen

ulkomaisiin toimijoihin kohdistuvia haittavaikutuksia. Kotimaisen sääntelyn laadullisella kehittämisellä on usein kauppapolitiikan näkökulmasta hyödyllisiä vaikutuksia, vaikka kauppapolitiikka ei muutosten ensisijainen vaikutin olisikaan.

Alueellisen yhteistyön kasvu on pitkälti jo toteutunut tosiasia. Kansainvälistä kauppaa ohjaa entistä monitasoisempi, WTO-järjestelmän, alueellisten sopimusten sekä erilaisten kahdenväliseen sääntely-yhteistyöhön liittyvien järjestelyjen kokonaisuus. Alueellisesti WTO:ta suppeampien järjestelyjen kautta on voitu luoda kansainvälistä sääntelyä, jota monenkeskisellä tasolla ei syystä tai toisesta ole saatu aikaan. Aikaisempina vuosikymmeninä alueellinen integraatio on toiminut kiihokkeena monenkeskisen järjestelmän kehittämiselle ja tämä vuorovaikutussuhde pitäisi pystyä säilyttämään.

Sama joustavuuden tarve tulisi voida tunnustaa myös WTO:n sisällä. Jotta WTO:ta voidaan kehittää ja sen neuvottelujen asialista säilyttää laajana, jäsenten on samalla hyväksyttävä, että niiden väliset erot tunnustetaan nykyistä yksilöllisemmin. Kehitysmaiden erityis- ja erilliskohtelun kehittäminen on tärkeää ja kehitysmaiden kohtelussa tulee pyrkiä nykyistä suurempaan eriyttämiseen. Samalla on myös vakavasti harkittava, voitaisiinko useanvälisen yhteistyön mallia hyödyntää nykyistä laajemmin. Kehitysmaiden nykyistä yksityiskohtaisempi eriyttäminen on osoittautunut siinä määrin vaikaksi, että useanvälinen malli voi ainakin joillakin uusilla kauppaliittisten asialistan alueilla osoittautua toimivammaksi vaihtoehdoksi.

Kauppajärjestelmän kehittämisessä on otettava huomioon, että julkisten, valtioiden luomien sopimusjärjestelyjen rinnalla erilaisilla ei-julkisilla tai vapaaehtoisuuteen pohjautuvilla mekanismeilla on kansainvälisen kaupan alueella yhä merkittävämpi rooli. Tällaisia ovat esimerkiksi yritysten toimintatapoihin liittyvät käyttäytymissäännöt ja erilaiset vapaaehtoiset standardeihin tai tuotemerkintöihin liittyvät järjestelyt. Yksityisen sektorin itsesääntely voi olla parhaimmillaan merkittävä täydentävä instrumentti kansainväliseen vaihdantaan liittyvien ongelmien ratkaisemisessa. WTO:n laajaksi paisuneen asialistan keventämisessä tämän tyyppisillä järjestelyillä voi olla suuri merkitys.

## **WTO:n uudistaminen**

WTO:n jäsenmäärän ja sen sisäisen heterogeisuuden kasvu, sen piiriin kuuluvien asioiden ja sopimusten kirjo ja koetut vaikeudet päätöksenteossa, erityisesti vuonna 2003 pidetyn 5. ministerikokouksen epäonnistuminen, ovat kasvattaneet vaatimuksia järjestöllisestä uudistamisesta. Järjestöreformia ei ole otettu virallisesti WTO:n asialistalle, mutta pääjohtaja Supachai Panitchpakdi laaditutti entisen pääjohtajan Peter Sutherlandin johdolla tammikuussa 2005 julkaistun raportin, jossa otetaan voimakkaasti kantaa monenkeskisen järjestelmän puolesta ja esitetään joukko maltillisia, osittain varsin teknisiäkin WTO:n uudistusehdotuksia.

Raportin eräät ehdotukset kuten WTO:n ministerikokousten määrän lisääminen, voidaan kyseenalaistaa, mutta kaiken kaikkiaan ne ovat hyödyllinen lisä keskusteluun, joka tähtää järjestön uudistamiseen käynnissä olevan kauppaneuvottelukierroksen jälkeen. Keskeisimpiä avainkysymyksiä on järjestön päätöksenteko, jota kohtaan on esitetty kaksi pääkritiikkiä: että valtaosa jäsenistä ei pääse vaikuttamaan todellisiin neuvotteluihin, jotka käydään pienissä suljetuissa ryhmissä, ja että järjestön konsensusmenettely estää tehokkaan päätöksenteon. Vastalääke viime mainittuun olisi enemmistöpäätökset. Kolmas keskeinen ongelma liittyy WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän kehittämiseen.

Kysymys päätöksentekomenettelyjen kehittämisestä liittyy läheisesti päätettävän asian luonteeseen. WTO:n jäsenet tuskin jatkossakaan suostuvat menettelyihin, joilla niille syntyisi uusia ulkomaankaupan lainsäädäntöön tai kaupan vapauttamiseen liittyviä kansainvälisoikeudellisesti sitovia velvoitteita enemmistöpäätöksillä. Konsensus hyvin todennäköisesti säilyy päätöksentekomuotona tällaisissa asioissa. Päätöksenteon yksinkertaistaminen ja jäsenmaiden veto-oikeuden rajoittaminen voi sen sijaan olla mahdollista vähemmän kiistanalaisissa menettelytapa- ja hallintokysymyksissä. Tämä olisi järjestön toimintakyvyn kannalta hyödyllistä ja tärkeää.

Neuvotteluihin osallistumisen ja vaikuttamisen ongelma nivoutuu paitsi WTO:n jäsenkunnan lukumääräiseen kasvuun ja sen heterogeenisuuteen myös GATT/WTO:n neuvottelukierroksittain rakentuvaan toimintaan. Laajojen ja lukuisia eri sektoreita kattavien neuvottelujen luonteesta johtuu, että käytännössä vain suhteellisen pieni joukko voi niihin osallistua kerrallaan aktiivisesti. Tehokkain realistinen keino tilanteen kohentamiseksi lienee WTO:n jäsenistön vapaamuotoinen organisoituminen samanmielisten koalitioihin, joiden edustajat nauttivat niin suurta luottamusta, että heille voidaan antaa ryhmänsä neuvottelutehtäviä. Itse asiassa tällaista organisoitumista, joka on tarpeen ennen muuta kehitysmaiden piirissä, onkin jo tapahtumassa.

Järjestön tulevaisuuden kannalta tärkeä kysymys on WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän kehittäminen. Oikeudellisesti sitovan riitojenratkaisujärjestelmän aikaansaaminen Uruguay'n kierroksella oli GATT/WTO:n historian suurimpia saavutuksia, mutta kokemus on paljastanut järjestelmässä kaksi ongelmaa: erinäisten jäsenten vaikeudet noudattaa järjestelmän ”tuomioita” silloin, kun ne ovat hävinneet juttunsa, ja pakotteisiin perustuviin vastatoimiin liittyvät vaikeudet.

Ensin mainittuun ongelmaan ei ole helppoa ratkaisua, ja viimeksi mainittu onkin suurelta osin ensin mainitun seurausta, sillä pakotteisiin turvautuminen aiheutuu nimenomaan siitä, että WTO:n paneelien ja valituselimen päätöksiä ei ole pantu säällisessä ajassa täytäntöön. Pakotteiden ongelma on, että ne on toteutettava WTO-sitoumuksia peruuttamalla eli yleensä rankaisutulleina, ja asianomaiset tuotteet on vaikea valita vahingoittamatta oman maan yritysten toimintaa. Vaihtoehtoisiksi pakotteiksi on ehdotettu muun muassa sakkomaksuja, mutta niiden täytäntöönpano olisi todennäköisesti erittäin vaikeaa. Niitä voidaan arvostella myös siitä, että rikkaat maat voisivat sakot maksamalla ”ostaa” itselleen oikeuden rikkoa sääntöjä. Lyhyellä aikavälillä WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän uudistamisessa olisikin tarkoituksenmukaista lähteä liikkeelle järjestelmän toimintaa parantavista ratkaisuista, joita koskevia ehdotuksia sisältyy muun muassa Sutherlandin ryhmän raporttiin.

#### Suomen tavoitteet:

- Tuetaan WTO:hon perustuvan monenkeskisen kauppajärjestelmän vahvistamista ja kehittämistä, mukaan lukien riitojen ratkaiseminen. Kehitetään ja tarvittaessa laajennetaan EU:n alueellisia ja kahdenvälisiä kauppajärjestelyjä ennen kaikkea tärkeimpien kauppakumppanien kanssa täydentämään monenkeskistä järjestelmää.
- Vastataan maailmantalouden ja kaupan muutoksiin pitämällä kansainvälisen kauppapolitiikan asialista ajan tasalla. Kehitetään sitovan normiston ohella järjestelyjä, jotka lisäävät kotimaisen sääntelyn läpinäkyvyyttä ja minimoivat sen ulkomaisille toimijoille aiheuttamia haittoja.
- Tavoitellaan WTO:n laajentumista universaaliksi järjestöksi; Suomen kannalta tärkein ulkopuolella vielä oleva maa on Venäjä, jonka jäsenyys on tärkeä, koska se lisää maan lainsäädännön, hallinnon ja lainkäytön läpinäkyvyyttä ja varmistaa yhteisten kauppasääntöjen soveltamisen kaikkiin toimijoihin. Edellytetään äskettäin liittyneiden maiden jäsenyysveloitteiden täyttämisen tarkkaa seuranta.
- Tavoitellaan WTO-järjestelmän sisäisen joustavuuden parantamista. Tärkeää on kehitysmaiden erityiskohtelun porrastaminen, mutta käytännön syistä on harkittava tapauskohtaisesti myös erilaisten useanvälisten sopimusmallien laajempaa hyödyntämistä.