

# Tulleja ja uhkauksia

PRESIDENTTI TRUMPIN KAUPPOLIITIKKA JA SEN SEURAUKSET SUOMELLE



## Katariina Nilsson Hakkala

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos  
katariina.nilsson.hakkala@etla.fi

## Maria Wang

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos  
maria.wang@etla.fi

## Tero Kuusi

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos  
tero.kuusi@etla.fi

## Suosittelava lähdeviittaus:

Nilsson Hakkala, Katariina – Wang, Maria –  
Kuusi, Tero (28.11.2018).

”Tulleja ja uhkauksia: Presidentti Trumpin  
kauppoliitikka ja sen seuraukset Suomelle”.

ETLA Muistio No 73.

<https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-73.pdf>

## Tiivistelmä

Tässä muistiossa analysoidaan presidentti Trumpin kauppoliitikkaa ja sen vaikutuksia Suomelle. Keskitymme Trumpin hallinnon asettamiin tuontitulleihin sekä EU:n ja Kiinan asettamiin vastatulleihin ja arvioimme niiden vaikutuksia Suomelle kansainvälisten arvonlisäketjujen kautta.

Tulokset esittävät, että uusien tullien vaikutus on ollut yleisesti ottaen pieni. Suurin negatiivinen vaikutus työllisyyteen on EU:n viennille Yhdysvaltoihin asetetuilla tulleilla. Lisäksi argumentoimme, että presidentti Trumpin kauppoliitikan hankalalla ennustettavuudella ja kauppasodan uhkalla on merkittävä vaikutus kansainvälisten markkinoiden vakaudelle. Maailman kauppajärjestö WTO on myös joutunut kriisiin Trumpin hallinnon toimien takia. Analyysimme painottaa vakaan ja ennustettavan kauppajärjestelmän hyötyjä, joita Trumpin toimet ovat horjuttaneet.

## Abstract

### **Tariffs and Threats: President Trump's Trade Policy and Its Consequences to Finland**

This Brief analyzes president Trump's trade policy and its implications for Finland. We focus on the import tariffs imposed by the Trump administration and the counter tariffs imposed by EU and China and evaluate their effects through international value-added chains on Finland.

The findings suggest that the overall impact of the new tariffs is small. The largest employment reductions in Finland are caused by the tariffs on EU exports to the US. Furthermore, we argue that the unpredictability of president Trump's policies and the threat of a trade war has a significant effect on global market stability. The WTO has also been facing a crisis due to the actions of Trump's administration. Our analysis emphasizes the importance of a stable and predictable trade system, which president Trump has been undermining.

---

**Avainsanat:** Kauppapolitiikka, Tullit, Arvonlisäketjut, Työllisyys

**Key words:** Trade policy, Tariffs, Value-added chains, Employment

**JEL:** F13

---

## Johdanto

Presidentti Donald Trumpin toimikauden lähtökohdat kauppapolitiikkaan eivät tuskin olisi voineet olla selkeämpiä: ”Meidän on suojeltava rajojamme muilta mailta, jotka tekevät tuotteitamme, varastavat yrityksiämme, ja tuhoavat työpaikkojamme”, hän sanoi jo virkaanastujaispuheessaan 20 tammikuuta 2017 ja jatkoi toteamalla: ”Protektionismi johtaa suureen vaurauteen ja vahvuuteen.” Kauppapolitiikalla oli ollut keskeinen rooli jo presidentinvaalitaistelussa, jonka yleissävy oli protektionistinen. Sekä Donald Trump että Hillary Clinton vetosivat äänestäjiinsä lupaamalla tehdä jotain ”huonoille” kauppasopimuksille.<sup>1</sup> Lupauksilleen uskollisena Trumpin hallinto onkin toistuvasti uhannut muuttaa Yhdysvaltojen kauppapolitiikkaa useilla rintamilla.

Presidentti Trumpin kritiikki kohdistuu erityisesti kauppasopimukseen, joita hän pitää epäreiluna ja epäedullisina Yhdysvalloille. Trump lupasi vetäytyä pois TPP:stä<sup>2</sup>, neuvotella NAFTA:n (North American Free Trade Agreement) uudelleen, kyseenalaistaa Maailman kauppajärjestön WTO:n sekä asettaa 45 prosentti tullin Kiinalle ja 20 prosentin tullin Meksikolle. Hän on mm. kutsunut NAFTAa ”historian huonoimmaksi kauppasopimukseksi” ja KORUS:ta (United States–Korea Free Trade Agreement) ”kamalaksi sopimukseksi”. Epäreilujen kauppasopimusten on katsottu selittävän niin Yhdysvaltojen suuret kauppataseen alijäämät kuin teollisuuden työpaikkojen menetyksetkin.

Presidentti Trumpin ensimmäisen vuoden aikana Yhdysvaltojen uusi kauppapoliittinen strategia ja lähestymistapa on tullut yhä selymmäksi. On selvää, ettei Trump tyydy pelkästään romuttamaan huonoja kauppasopimuksia ja asettamaan väliaikaisia tulleja Kiinalla ja muille halpautonnin maille. Presidentti Trump on alkanut soveltaa Yhdysvaltojen voimassa olevaa, mutta hyvin harvoin käytettyä, kauppalainsäädäntöä ennennäkemättömällä tavalla.

## Mitä on pantu toimeen?

Presidentti Trumpin kauppapolitiikan toteuttaminen alkoi vauhdikkaasti. Ensi töikseen Trump vetäytyi pois TPP-sopimuksesta, joka oli ratifiointia vaille valmis. Pois-

vetäytymisen uhan alla Yhdysvallat aloitti myös NAFTA:n uudelleen neuvottelut toukokuussa 2017. Neuvottelut osoittautuivat nopeasti hankaliksi. Aluksi vain Meksiko suostui Yhdysvaltojen vaatimukseen uuden sopimuksen sisällöstä, ja Yhdysvallat uhkasi jo jättää suostumustaan pidättelevän Kanadan kokonaan pois sopimuksesta, ellei se hyväksy sopimusta. Lopulta myös Kanada lähti sopimukseen mukaan.

Neuvottelut saatiin päätökseen 30. syyskuuta 2018, jolloin julkistettiin uusi päivitetty sopimus nimellä United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA). Presidentti Trump pitää uutta sopimusta voittona, ja mediassa sitä onkin pidetty erityisesti Yhdysvalloille edullisena, joskaan ei huonona myöskään Kanadalle tai Meksikolle. Sopimukseen sisältyy mm. vaatimus siitä, että ilman tulleja myytävien autojen tulee koostua 75 prosenttisesti osista, jotka on valmistettu Yhdysvalloissa, Meksikossa tai Kanadassa (ennen luku oli 62,5 prosenttia), ja lisäksi 40–45 prosenttia osista täytyy olla vähintään 16 Yhdysvaltain dollarin palkalla valmistettuja. Sopimus tulee vielä virallisesti ratifioida jokaisessa osapuolivaltiossa ennen sen voimaantuloa.

Hallinto on myös pannut toimeen useita epätavallisia kauppapoliittisia toimia. Aikaisempi käytäntö on ollut, että yritykset, jotka ovat kokeneet kohdanneensa kohtuutonta tuontikiilpailua ja epäoikeudenmukaisia kaupan rajoitteita, ovat ottaneet itse aloitteen ja pyytäneet Yhdysvaltojen kauppahallinnon (USTR) selvitystä asiasta. Trumpin hallinto on muuttanut menettelytapaa aloittamalla itse omia tutkimuksia ja tekemällä toimenpiteitä pikemminkin kuin odottanut, että yritykset pyytävät niitä. Kahdessa hallinnon alulle panemassa selvityksessä on sovellettu Yhdysvaltain kauppalainsäädännön pykälää 232 § ja 301 §.

Ensimmäisessä selvityksessä (232 §), väitetään, että teräs- ja alumiinituotteiden tuonti on uhka Yhdysvaltojen kansalliselle turvallisuudelle. Tuonnin rajoittamiseksi Trumpin hallinto määräsi 25 prosentin tullin terästuotteille ja 10 prosentin tullin alumiinituotteille. Kyseiset tullit astuivat voimaan 23. maaliskuuta 2018 ja koskevat kaikkia Yhdysvaltojen tuontimaita muutamin poikkeuksen. Australia sai nimittäin neuvoteltua itsensä tullien ulkopuolelle, ja Argentiinalle, Brasilialle sekä Etelä-Korealle asetettiin teräkselle tuontikiintiöt tullien sijasta. Lisäksi Argentiina sai tuontikiintiöt myös alumiinille tullien si-

jasta. Aluksi EU-maat, Suomi mukaan lukien, Kanada sekä Meksiko jätettiin tilapäisesti tullien ulkopuolelle, mutta poikkeus kesti vain 31.5.2018 saakka, jonka jälkeen tullit astuivat voimaan.

Toisessa selvityksessä sovelletaan pykälää 301 vuodelta 1974, jonka tuella Yhdysvallat voivat vastata erilaisiin Yhdysvaltojen kauppakumppaneiden käyttämiin epäreiluihin toimiin ja käytäntöihin. Presidentti Trumpin alulle panema tutkimus on soveltanut pykälää selvittääkseen Kiinan lakeja, politiikkaa, käytäntöjä ja toimia, jotka ovat diskriminoivia ja kohtuuttomia ja voivat haitata amerikkalaisia immateriaalioikeuksia, innovaatiota ja teknologian kehitystä. Vastatoimenpiteenä selvityksen esille tuomiin epäreiluihin käytäntöihin Yhdysvallat määräsi 25 prosentin tullin Kiinasta tuoduille tuotteille, joiden arvo on n. 50 miljardia dollaria. Kyseiset tullit astuivat voimaan kahdessa vaiheessa. Ensimmäiset tulivat voimaan 34 miljardin dollarin arvoista tuontia koskevat tullit ja myöhemmin 23.8.2018 loput 16 miljardin arvoiset.

Näiden tullien lisäksi Yhdysvallat on Trumpin ensimmäisen hallintovuoden aikana jo asettanut tulleja mm. pesukoneille ja aurinkopaneelille suojellakseen näiden tuotteiden tuottajia polkumyynniltä ja epäreilulta tuontikilpailulta. Trumpin hallinto ilmoitti myös 17.9.2018 asettavansa lisää tulleja Kiinaa vastaan pykälän 301 nojalla, nyt koskien 200 miljardin dollarin arvoista tuontia Kiinasta. Tullit astuivat voimaan 24.9.2018 ja ovat alkuvaiheessa 10 prosenttia. Vuoden 2019 alusta lähtien ne nousevat 25 prosenttiin. Trump on lisäksi uhannut määrätä tullit 267 miljardin arvoiselle Kiina-tuonnille, jos Kiina vastaa Yhdysvaltojen uusimpiin tulleihin samalla mitalla. Tällöin tullit kattaisivat koko tuonnin Kiinasta Yhdysvaltoihin. Kiina vastasikin jo asettamalla 24.9.2018 voimaan 5 ja 10 prosentin tulleja 60 miljardin arvoiselle tuonnille Yhdysvalloista, mutta ei ole vielä varmuutta, toteutuuko Trumpin uhkaus uusista lisätulleista välittömästi. Kiina on jo aikaisemmin vastannut Yhdysvaltojen sitä kohtaan asettamiin tulleihin. Kun Yhdysvallat asetti Kiinaan kohdistuvat 50 miljardin arvoista tuontia koskevat tullit, vastasi Kiina määräämällä vastaavan kokoiset tullit kohdistuen Yhdysvaltojen tuontiin. Lisäksi Kiina vastasi teräs- ja alumiinitulleihin 3 miljardin dollarin arvoiseen Yhdysvaltojen tuontiin kohdistuvilla tulleilla.

Kiinan lisäksi myös esimerkiksi EU on asettanut vastatulleja Yhdysvaltojen teräs- ja alumiinitulleille. EU:n en-

simmäiset vastatullit astuivat voimaan 20.6.2018, ja ne kohdistuvat noin 2,8 miljardin euron arvoiseen tuontiin Yhdysvalloista. Tullit sisältävät terästuotteiden lisäksi mm. bourbon-viskin sekä farkkukousujen ja moottori-pyörien tuonnin, minkä tavoitteena lienee kohdistaa tullit Yhdysvalloille tärkeisiin tuotteisiin (suuria yhdysvaltalaisia yrityksiä näillä sektoreilla ovat mm. Harley-Davidson ja Levi's). Lisäksi EU on julkistanut vielä toisen 3,6 miljardin euron arvoisen listan tulleja, jotka astuvat suunnitelman mukaan voimaan joko 23.3.2021 tai viidentenä päivänä sen jälkeen, kun WTO:n riitoja ratkova valamiehistö on julistanut Yhdysvaltojen tullit perusteettomiksi, riippuen siitä, kumpi näistä tapahtuu ensin. Vastatulleista suivaantuneena presidentti Trump on uhannut asettaa 20–25 prosentin tullit EU:sta tuoduille autoille ja auton osille. Tällä hetkellä tilanne näiden tullien suhteen on saatu rauhoittumaan neuvotteluilla. Koska Trumpin toimia on kuitenkin vaikea ennustaa, on tilanne uusien mahdollisten tullien suhteen epävarma.

## Mihin Trump pyrkii kauppastrategiallaan?

### Trump näkee kauppataseiden alijäämät todisteena epäonnistuneesta kauppapolitiikasta

Presidentti Trump on toistuvasti tuonut esille Yhdysvaltojen suuret kauppataseen bilateraaliset alijäämät todisteena maan epäonnistuneesta kauppapolitiikasta ja heikosta kaupallisesta menestyksestä. Vapaakauppasopimukset erityisesti Kiinan, Etelä-Korean ja Meksikon kanssa nähdään oleellisena selittäjänä suurille kaupan alijäämille. Trump on ilmaissut Kiinan presidentti Xi Jinpingille, että Yhdysvaltojen suuri kauppataseen alijäämä Kiinan kanssa ei ole taloudellisesti kestävä.

Presidentti Trump neuvonantajineen katsoo, että Yhdysvaltojen kauppapolitiikan tarkoituksena on vähentää kauppataseen alijäämiä ja kääntää ne jopa ylijäämäisiksi. Kauppasopimusten purkamisen ja uudelleen neuvottelu ovat osa strategiaa, jolla pyritään vähentämään kauppataseen alijäämiä. Trumpin hallinnon käsitys kauppataseen alijäämistä taloudellisen menestyksen mittarina on kuitenkin monella tapaa ongelmallinen eikä perustu empiiriseen näyttöön.

Trumpin hallinnon ajattelutavan takana vaikuttaa olevan 1500-luvulta 1800-luvulle vallinnut itsevaltiuden ajan kauppaja- ja teollisuuspolitiikka, jonka tavoitteena oli ylijäämäinen kauppatase, eli viennin oli oltava tuontia suurempi. Tämä saavutettiin monopolieilla, tulleilla ja kaupakielloilla, joiden katsottiin estävän haitallista kilpailua. Lisäksi pyrittiin edistämään kotimaisen teollisuuden kehitystä, erityisesti tuonnin korvaamiseksi kotimaisella tuotannolla. Merkantilismin taustalla oli käsitys, jonka mukaan maailman varallisuus on vakio, ja jokainen itseään kunnioittava valtio pyrkii haalimaan siitä itselleen mahdollisimman suuren osan. Merkantilismin mukaisesti Trump näkee ulkomaankaupan nollasummapelinä ja kauppataseen alijäämät ongelmallisina.

Tosiasia on, että Yhdysvaltojen kauppataseen on ollut alijäämäinen jo vuodesta 1975 lähtien. Niinpä herää kysymys, miksi Trumpin hallinto tulkitsee kauppataseen alijäämät ongelmallisiksi nyt. Yksi syy voi olla, että alijäämät ovat erityisen suuria eräitä maita, etenkin Kiinaa, Etelä-Koreaa ja Meksikoa kohtaan. Alijäämien kasvuvauhti on lisäksi kiihtynyt viimeisten kymmenen vuoden aikana. Alijäämien kasvulla ei kuitenkaan ole selvää yhteyttä talouskasvuun. Itse asiassa Yhdysvaltojen talous on kehittynyt suotuisasti samalla kun kauppataseen alijäämät ovat kasvaneet.

Bilateraalisten kauppataseiden tulkinta onnistuneen kauppapolitiikan mittarina on ongelmallista myös muista syistä. Viennin ja tuonnin bruttoarvoiset tilastot sisältävät lopullisten tuotteiden kokonaisarvon, josta vain osa on tuotteiden Kiinassa tuotettua arvonlisää. 2000-luvun globalisaation myötä teollinen tuotanto on pirstoutunut maailmanlaajuisiin tuotantoketjuihin, mikä merkitsee sitä, että Kiinassa valmistetut tai kokoonpannut lopputuotteet koostuvat eri puolilla maailmaan valmistetuista välituotteista. Kun Kiinassa kokoonpannut lopputuote viedään Yhdysvaltoihin tai muihin lopputuotteen kuluttajamaitiin, muuttuu Kiinan ulkopuolella tuotettujen välituotteiden arvo tilastollisesti Kiinan bruttovienniksi. Osa Kiinan kauppataseen ylijäämästä Yhdysvaltojen kanssa koostuu siis Kiinan ulkopuolella, mukaan lukien Yhdysvalloissa, tuotettua arvoa ja antaa täten harhaisen kuvan Kiinan ja Yhdysvaltojen välisestä kaupan taseesta.

## Ovatko kauppataseen alijäämät hyvä vai huono asia?

Empiirinen näyttö osoittaa, että kauppataseen alijäämät voivat olla joko hyödyllisiä tai haitallisia. Tutkimuskirjallisuudessa ei ole näyttöä sille, että kauppataseen alijäämät tuhoaisivat työpaikkoja tai hidastaisivat talouskasvua. Kauppapolitiikalla ei myöskään ole empiirisen näytön mukaan vaikutusta kauppataseeseen, ja niinpä kauppataseen epätasapainot mittaavat heikosti kauppapolitiikan ja kauppasopimusten oikeudenmukaisuutta. Vaikka tuontiesteet vähentävät niitä koskevien tuotteiden tuontia, vaikuttavat esteet myös muiden hyödykkeiden vientiin ja tuontiin sekä valuuttakursseihin. Niillä kaikilla on yhdessä vaikutus kauppataseeseen. Katsaus Yhdysvaltojen ulkopuolelle tarjoaa esimerkkejä sekä maista, joiden tuonti on ollut hyvin rajoitettua ja kauppatase kuitenkin alijäämäinen, kuten Intia ja Brasilia, että maista, joiden ulkomaankauppa on ollut hyvin vapaata ja kauppatase siitä huolimatta ylijäämäinen, kuten Sveitsi ja Saksa.

Kauppataseiden epätasapainoihin ja niiden pysyvyyteen vaikuttavatkin monet muut seikat kuin kaupan esteet. Niihin vaikuttavat etenkin julkisen talouden alijäämä, amerikkalaisten rahoitusmarkkinoiden houkuttavuus ja muiden maiden merkantilismi. Kauppataseen alijäämän kääntöpuoli on rahoitustaseen ylijäämä, joka kuvaa vaihtotaseen alijäämän rahoitusta ja ulkomailta lainaamista. Kauppataseen alijäämä tarkoittaa sitä, että Yhdysvallat lainaa ulkomailta ja että ulkomaiset valtiot kuten Kiina sijoittavat ylijäämäisen kauppataseensa amerikkalaisiin sijoituksiin. Kauppataseen alijäämä ja ulkomailta tuleva rahoitus voi olla merkki siitä, että Yhdysvaltojen talous voi hyvin ja ulkomaiset osapuolet haluavat rahoittaa amerikkalaisia investointeja. Toisin sanoen, jos lainat käyteen tuottaviin investointeihin, kauppataseen alijäämä on hyvä asia. Samalla Yhdysvallat tosin rahoittaa ulkomaan lainoilla valtavia ja kasvavia valtion budjetin alijäämiä, ja kun Kiina ja muut valtiot sijoittavat amerikkalaisiin varoihin, dollarin valuuttakurssi vahvistuu ja kaupan alijäämä kasvaa entisestään.

Julkisen talouden puolella presidentti Trump näkee suurimpana menestyksensä verouudistuksen, jonka Yhdysvaltain kongressi hyväksyi vuoden 2017 lopussa. Uudistuksen verohuojennukset merkitsevät, että amerikkalaisille kuluttajille ja yrityksille jää enemmän varoja käyttämään kulutukseen ja investointeihin, jonka he osittain

käyttävät tuotuihin tavaroihin ja palveluihin kasvattaen kauppataseen alijäämää. Verouudistuksen vaikutuksen voikin näin olettaa olevan vastakkainen kuin mihin Trumpin kauppapoliittiset toimet pyrkivät. Samalla verohuojennukset, ilman vastaavia julkisten menojen leikkauksia, lisäävät valtion tarvetta lainata rahoittaakseen budjettilijäämiään.

Millä keinoilla Yhdysvallat voisi sitten vähentää kauppataseen alijäämiään? Ensinnäkin valuuttakurssipolitiikalla voidaan vaikuttaa dollarin arvoon. Heikompi dollari lisää vientiä ja vähentää tuontia. Tällä hetkellä Yhdysvaltojen talouskasvu on vahvaa ja Trumpin verouudistus vahvistaa sitä edelleen. Valuuttakurssipolitiikka, joka heikentäisi dollarin arvoa, kasvattaisi amerikkalaisten tuotteiden kysyntää. Samalla se kuitenkin kuumentaisi jo ennestään kuumaa taloutta ja kasvattaisi inflaatiopaineita. Toinen keino vähentää kauppataseen alijäämää on rajoittaa ulkomaisia investointeja. Dollarin asema kansainvälisenä varantovaluuttana ja Yhdysvaltojen rahoitusmarkkinoiden erityinen asema vaikeuttaa tämän keinon käyttöä kauppataseen alijäämän vähentämiseen.

Avain kauppataseiden alijäämien vähentämiseen onkin julkisen talouden budjetti, investoinnit ja säästäminen. Mikäli Trumpin hallinto haluaa vähentää kauppataseen alijäämää, siihen on yksi tehokas keino; kasvattaa kotimaista säästämistä esimerkiksi budjettileikkauksilla ja verojen korotuksilla.

## Protektionismilla työpaikkoja takaisin Yhdysvaltoihin?

Yksi Trumpin ”make America great again” -politiikan pyrkimyksistä on tuoda takaisin Yhdysvaltoihin työpaikat, jotka ovat kadonneet globalisaation johdosta ja jotka on osittain ulkoistettu Kiinaan, Meksikoon ja muihin matalapalkkamaihin. Tutkimusten mukaan globalisaation myötä lisääntynyt tuonti ulkomailta, kuten Kiinasta, on vähentänyt työpaikkoja merkittävästi Yhdysvaltojen teollisessa tuotannossa (Autor, Dorn ja Hanson, 2013; Pierce ja Schott, 2016). Toisaalta on kuitenkin muistettava, että automatisaatio ja teknologinen kehitys selittää suurimman osan perinteisten teollisuustyöpaikkojen katoamisesta. On arvioitu, että Yhdysvalloista on 2010-luvulla kadonnut yli viisi miljoonaa teollisuustyöpaikkaa, ja näistä alle viidennes on johtunut ulkomaan tuonnin lisääntymisestä ja loput tuottavuuden paranemisesta teknologisen

kehityksen myötä (Acemoglu ym., 2016). Lisäksi amerikkalaiset kuluttajat ja yritykset ovat hyötynet ulkomaisen tuonnin mahdollistamista alemmista hinnoista. Tuontiesteet, kuten teräs- ja alumiinitullit, on nähty keinona palauttaa amerikkalaisten yritysten kannattavuus aloilla, jotka ovat kärsineet pahoin tuontikilpailusta sekä luoda uusia työpaikkoja. Niiden vaikutus ei kuitenkaan ole niin suoraviivainen kuin presidentti Trump tuntuu uskovan.

Tuontiesteillä on moninaiset vaikutukset talouteen. Tullit ovat lisäkustannus ulkomailta tuoduille tuotteille. Tullit nostavatkin tuotteen hintaa kotimaisilla markkinoilla, jos ulkomaiset tuottajat eivät pysty peittämään kuluja pienentämällä voittomarginaaliaan. Vastaavasti tuontituotteiden korkeampi hinta mahdollistaa kotimaisten tuotteiden hinnan nostamisen. Kotimaiset tuottajat voivat hyötyä, kun hintakilpailu heikkenee, mutta kuluttajat kärsivät, koska joutuvat maksamaan korkeamman hinnan. Tuontiesteiden vaikutukset ulottuvat kuitenkin myös pidemmälle kuin pelkkään suoraan vaikutukseen tuotteen hintaan, tuotantoon ja kysyntään. Monet tuontituotteet eivät ole kuluttajien lopputuotteita vaan välituotteita, joita käytetään muussa tuotannossa. OECD:n kahdenvälisen kaupan datan mukaan 48 prosenttia Kiinasta tulevasta tuonnista Yhdysvaltoihin oli välituotteita ja tuotantohyödykkeitä vuonna 2017.<sup>3</sup> Tulli nostaa välituotteiden hintaa ja tuotantokustannuksia niille yrityksille, jotka käyttävät kyseisiä välituotteita tuotannossaan. Arvonlisäketjujen kautta lisäkustannus siirtyy joko suoraan lopputuotteiden hintaan ja kuluttajille tai, jos kilpailu ei mahdollista hintojen nostoa, tullit heikentävät yritysten kannattavuutta.

Pykälän 301 perusteella Kiinaa vastaan asetetut tullit kohdistuvat Trumpin hallinnon mukaan tuotteisiin, joissa kiinalaiset yritykset yrittävät hyväksikäyttää ja kopiaida amerikkalaista teknologiaa, mutta todellisuudessa näin ei vaikuta käyneen. Suurin osa uusista tulleista nimitään kohdistuu välituotteisiin ja tuotantohyödykkeisiin. Esimerkiksi ensimmäisistä 50 miljardin dollarin tuontia koskevista tulleista 95 prosenttia kohdistuu niihin (Bown, Jung ja Lu, 2018). Välituotteita Kiinasta vievät yritykset ovat usein ulkomaisia ja tuotantonsa Kiinaan ulkoistaneita. Peterson-instituutin raportin mukaan vuonna 2014 Kiinan koko viennistä 46 prosenttia oli lähtöisin monikansallisista, myös Kiinassa toimivista yrityksistä. Yhdysvaltoihin kohdistuvassa viennissä luku oli vielä suurempi: 60 prosenttia. Uudet tullit vaikuttavatkin eniten



Kiinassa toimivien monikansallisten yritysten tuotantoketjuihin ja nostavat yhdysvaltalaisen tuotannon hintaa (Lovely ja Liang, 2018). Tullit vaikuttavat esimerkiksi tietokoneiden valmistuksessa käytettävien osien hintoihin. Loppujen lopuksi amerikkalaiset kuluttajat kärsivät korkeammista lopputuotteiden hinnoista.

Lopputuotteiden kannattavuuden laskiessa niiden valmistajat voivat vähentää työntekijöidensä määrää Yhdysvalloissa, mistä seuraa työpaikkojen menetyksiä juuri siellä, missä presidentti Trump niitä väittää lisäävänsä. On arvioitu, että kaikkien jo toteutettujen lisätullien vaikutus on noin 459 000 työpaikan menetys Yhdysvalloissa (York ja Pomerleau, 2018). Joillakin aloilla, kuten teräksen ja alumiinin tuotannossa työpaikat voivat lisääntyä, mutta negatiivinen vaikutus muilla aloilla on moninkertainen (Anthony, Baughman ja Francois, 2018). Jopa yli kaksi kolmasosaa työpaikkojen vähennyksistä osuu arvioidun mukaan teollisuustuotantoon ja matalan koulutuksen aloille, eli juuri niille aloille, joilta globalisaatio ja teknologinen kehitys on jo valmiiksi kadottanut työpaikkoja (Anthony, Baughman ja Francois, 2018).

”Trade wars are good, and easy to win”, eli kauppasodat ovat hyvästä ja helppoa voittoa, twiittasi presidentti Trump maaliskuussa 2018. Yleisempi näkemys asiasta on kuitenkin, että kauppasodista aiheutuu lähinnä kustannuksia. Kauppasodalla Kiinan kanssa on vaikutus Yhdysvaltojen työllisyyteen myös viennin kautta. Kiina on Yhdysvaltojen tärkein yksittäinen kauppakumppani, jos sitä mitataan vientiteollisuuden tukemien työpaikkojen määrällä. Yhdysvaltojen kauppaministeriö arvioi, että 678 000 ihmistä työskentelee suoraan Kiinaan myytävien tavaroiden tuotannossa, mikä vastaa n. 10 prosenttia kaikista Yhdysvaltojen vientiteollisuuden tukemista työpaikoista. Tavaroiden sekä palveluiden vienti Kiinaan kokonaisuudessaan auttoi luomaan suoraan lähes miljoona työpaikkaa vuonna 2014. Kiinaan suuntautuvan viennin tukemat työpaikat ovat kasvaneet nopeasti, yli 343 000 uutta työpaikkaa on luotu vuosina 2009–2014. Käytettävissä olevat tiedot eivät ole täydellisiä eivätkä laske mukaan niitä lukuisia työpaikkoja, jotka ovat epäsuorien vaikutusten tukemia. Laskelmat kuitenkin osoittavat sen, että kauppasodalla voi olla merkittäviä vaikutuksia Yhdysvaltojen vientiteollisuuden työpaikoille ja että työpaikkoja mitä todennäköisemmin menetetään enemmän kuin niitä luodaan asettamalla tulleja Kiinasta tulevalle tuonnille.

## Kauppapolitiikalla painostetaan Kiinaa muuttamaan teknologiasiirtokäytäntöjä

Laaja asiantuntijoiden joukko on yhtä mieltä siitä, että Kiina on toistuvasti pakottanut ulkomaisia monikansallisia yhtiöitä siirtämään teknologiaa kotimaisille yrityksille markkinoille pääsyn edellytyksenä ja että Kiina on jatkuvasti epäonnistunut suojaamaan ulkomaisten yritysten immateriaalista omaisuutta. Kiinan ulkomaisen teknologian väärinkäyttö rikkoo Maailman kauppajärjestön (WTO) periaatteita ja Kiinan liittymissopimuksen velvoitteita WTO:a kohtaan. Kiina on hyväksynyt osana WTO:n peruskirjaa investointeja koskevan TRIM (Trade-Related Investment Measures) asiakirjan, joka kieltää jäsenvaltiota vaatimasta teknologian siirtoja vastineeksi markkinoille pääsystä.

Yhdysvallat ovat pyrkineet vaikuttamaan juuri tähän asiaan painostamalla Kiinaa ja asettamalla tuontirajoitteita. Pakotettu teknologian siirto on ongelma länsimaisille yrityksille, jos se johtaa epäreiluun kilpailuun. Se on ongelma myös maailmantaloudelle, jos se syrjäyttää teknologiaa luoneita länsimaisia yrityksiä ja johtaa siihen, että innovaatiotoiminta länsimaissa vähenee. Toisaalta on hyvä muistaa, että Kiina kehittää paljon teknologiaa myös itse. Kiinan t&k-toiminnan kokonaismäärä prosentteina bkt:sta yli kaksinkertaistui 0,9 prosentista vuonna 2000 2,1 prosenttiin vuonna 2016 (Kennedy, 2017). Tilastot eivät tosin paljasta, kuinka suuri osuus menoista syntyi kiinalaisissa ja kuinka suuri osuus ulkomaisissa yrityksissä

## Presidentti Trump on tyytymätön WTO:hon

Yhdysvallat ja erityisesti Trump ovat olleet jo pitkään tyytymättömiä myös WTO:n toimintaan. Elokuussa 2018 Trump uhkasi uutistoimisto Bloombergin haastattelussa Yhdysvaltojen vetäytyvän WTO:sta, ellei se ”ryhdistäydy”. Hufbauer, Payosova ja Schott (2018) listaavat Peterson-instituutille kirjoittamassaan raportissa syitä Yhdysvaltojen ja WTO:n väliseen kitkaan sekä mahdollisia ratkaisuja niihin. Tärkein syy tyytymättömyydelle on heidän mukaansa WTO:n riitojenratkaisuelimen (Appellate Body) päätöksentekotapa. Jäsenmaiden väliset kiistatilanteet menevät WTO:ssa *ad hoc* -valamiehistön ratkottaviksi, mutta jos jokin osapuolista on ratkaisuun tyytymätön, se voi vielä valittaa riitojenratkaisuelimelle. Elimen ei ole tarkoitus kehittää uusia oikeuksia tai velvollisuuksia jäsenmaille vaan pelkästään tulkita olemassaolevaa lakia,

mutta Yhdysvallat väittää sen usein ylittäneen toimivaltansa. Lisäksi Yhdysvaltojen mukaan elin on kommentoinut myös kiistoihin liittyvissä asioissa, jotka eivät ole valituksien ratkaisujen kannalta tarpeen. Erityistä tyytymättömyyttä on herättänyt esimerkiksi ulkomaankaupan polkumyynnihinnoittelutapausten käsittely. Muita Yhdysvaltojen esittämiä huolenaiheita ovat Hufbauerin, Payosovan ja Schottin (2018) mukaan esimerkiksi tapaukset, joissa riitojenratkaisuelimen jäsen on jatkanut käsittelyssä olevan valituksen parissa työskentelyä vielä nimityksensä päätyttyä tai irtisanoutunut tehtävästä ilman vaadittua ilmoitusaikaa.

Hufbauer, Payosova ja Schott (2018) kirjoittavat, että riitojenratkaisuelimessä on periaatteessa seitsemän jäsentä neljän vuoden nimityksissä, mutta Yhdysvallat on estänyt veto-oikeudellaan uusien jäsenten nimitykset kesästä 2017 alkaen. Vaarana on nyt, että pian elimessä ei ole vaadittua vähimmäismäärää eli kolmea jäsentä. Tällä hetkellä jäseniä on juuri vaaditut kolme. Kahden muun jäsenen toimikautta on jäljellä joulukuuhun 2019 asti, minkä jälkeen elin ei enää pysty toimimaan ellei uusia nimityksiä tehdä. Nykyiselläänkin valitusten käsittely on jo hidastunut (Hufbauer, Payosova ja Schott, 2018).

Riitojenratkaisuelimen toiminnan lisäksi Trumpin hallinto on kritisoinut Kiinan jäsenyyttä WTO:ssa. Kiinan status kehittyvänä maana on yhä sama kuin sen liittyessä kauppajärjestöön 2000-luvun alussa, vaikka maa on kehittynyt valtavasti tämän jälkeen (Beattie, 2018). Sen markkinoita ei myöskään ole avattu siinä määrin kuin WTO:n jäsenyys edellyttäisi, ja esimerkiksi teknologian pakkosiirto on ongelmallista. Kuitenkin samaan aikaan myös Trump tulkitsee kauppajärjestöjen sääntöjä oman mielensä mukaan. Esimerkiksi Yhdysvaltojen teräs- ja alumiinitulleja perusteltiin WTO:n säännöissä olevalla kansallisen turvallisuuden poikkeuksella.

EU:n komissio on reagoinut Yhdysvaltojen esittämään kritiikkiin WTO:ta kohtaan julkaisemalla syyskuussa 2018 artikkelimuotoisen listan ehdotuksia, joiden avulla WTO:n toimintaa voitaisiin kehittää ja modernisoida. Ehdotukset on listattu kolmessa pääkategoriassa: WTO:n päätöksenteko ja kehittäminen, tavallinen työskentely ja läpinäkyvyys sekä riitojen ratkaisu. Viimeinen kategoria on näistä eniten Yhdysvaltojen kritiikkiä käsittelevä. Siinä muun muassa ehdotetaan, että riitojen ratkaisua käsitteleviin artikloihin WTO:n yhteisessä sopimukses-

sa lisättäisiin, että riitojenratkaisuelimen jäsenet voivat jatkaa vielä nimityksensä päätyttyä kesken olleiden tapauksien käsittelyä. Ehdotuksina riitojenratkaisuelimen toiminnan sujuvoittamiseksi mainitaan esimerkiksi mahdollisuus nostaa riitojenratkaisuelimen jäsenmäärä seitsemästä yhdeksään ja tehdä heidän töistään kokopäiväisiä osa-aikaisen sijaan. Raportissa painotetaan WTO:n toiminnan sujuvan jatkumisen tärkeyttä ja uudistuksien tarvetta. EU:n komission raportti on tavallaan myönnytys sille, että ainakin osa presidentti Trumpin kritiikkiä WTO:ta kohtaan on oikeutettua ja WTO on uudistamisen tarpeessa.

## Mitä vaikutuksia Trumpin kauppapolitiikasta on Suomelle?

Yhdysvallat oli vuonna 2017 Suomen neljänneksi suurin yksittäinen tavaroiden vientimaa n. 4 miljardin euron ja 6,8 prosentin osuudella koko viennistä (ks. taulukko 1). Palveluiden viennissä Yhdysvallat on Suomelle toiseksi tärkein kohdema n. 2,9 miljardin euron arvoisella kaupalla. Toistaiseksi Yhdysvallat on asettanut suoria tulleja vain teräksen ja alumiinin viennille EU:sta, Suomi mukaan lukien. Teräksen ja alumiinin osuus Suomen viennistä Yhdysvaltoihin oli 1,81 prosenttia, arvoltaan 73,21 miljoonaa euroa. Raudan ja teräksen osuus koko Suomen tavaraviennistä oli 3,2 prosenttia ja EU28:n tasolla 2,8 prosenttia (Tulli). Suomi vie tavaraa Yhdysvaltoihin myös välillisesti muiden maiden kautta, näistä yhtenä tärkeimmistä Kiina. Koko EU:n tasolla Meksiko on ollut Kiinaa tärkeämpi väliasema Yhdysvaltojen viennille, mutta Suomen viennistä Kiinan kautta kulkee Meksikoa suurempi osuus (Kuusi ja Ali-Yrkkö, 2017).

Tavarakauppa Yhdysvaltojen ja Suomen välillä on pysynyt melko samalla tasolla 2000-luvun aikana, mutta samaan aikaan palveluiden vienti on ollut kasvussa (ks. kuvio 1). Suomesta viedäänkin nykyään enemmän palveluita Yhdysvaltoihin kuin sieltä tuodaan niitä. Yhdysvaltojen uudet lisätullit kohdistuvat toistaiseksi tavaroiden kauppaan, joten niillä ei suoraan pitäisi olla vaikutusta palveluiden vientiin. Toisaalta monien tavaroiden vientiin voi liittyä myös esimerkiksi niiden huoltoa, kuten tietotekniikan tai vaikkapa hissien viennin tapauksissa. Täten tava-



roiden vientiin kohdistuvat tullit voivat vaikuttaa myös välillisesti palveluiden vientiin.

Monimutkaisten vientiketjujen takia kansainväliselle kaupalle asetetut tullit vaikuttavat Suomeen monen eri reitin kautta. Esimerkiksi Yhdysvaltojen asettamalla teräs- ja alumiinitulleilla on suora vaikutus Suomen Yhdysvaltoihin suuntautuvaan vientiin, mutta myös tullit vaikkapa Yhdysvaltojen ja Kiinan välillä vaikuttavat epäsuorasti Suomeen yllä kuvailtujen vientiketjujen kautta. Suomi voi esimerkiksi viedä välituotteita Kiinaan, jossa niistä tehdään Yhdysvaltoihin vietäviä lopputuotteita. Tällaiset vientiketjut voivat myös olla pidempiä ja useamman maan

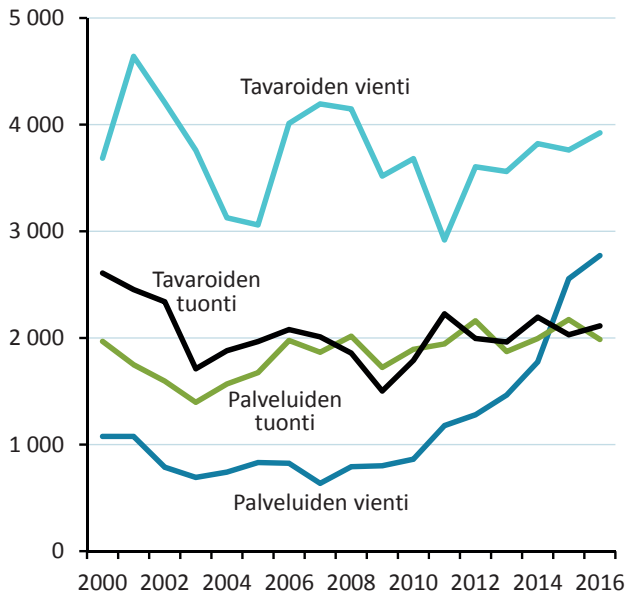
välisiä. Onkin usein hankala arvioida tullien sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia tietyn maan talouteen. Tässä raportissa käytämme tähän tarkoitukseen WIOD-tietokantaa (World Input-Output Database), joka muodostuu toimialatasoisista panos- tuotostaulukoista ja käsittää 44 maata sekä 56 tuotantosektoria. Tietokanta kattaa yli 85 prosenttia maailman bruttokansantuotteesta ja mallintaa näin koko maailman taloutta ajalla 2000–2014.

WIODin kansainvälisten panos-tuotostaulukkojen avulla arvioimme kaupassa syntyvän arvonlisän määrää. Äärimmillään voidaan arvioida hypoteettista tilannetta, jossa Yhdysvallat ei harjoittaisi lainkaan kansainvälistä kaup-

**Taulukko 1 Suomen tärkeimmät kauppakumppanit, vienti ja tuonti vuonna 2017**

	Tavarat			Palvelut			Tavarat ja palvelut yhteensä		
	Tärkeysnro.	Milj. €	%	Tärkeysnro.	Milj. €	%	Tärkeysnro.	Milj. €	%
<b>TUONTI</b>									
Saksa	1	9 647	15,4	2	2 695	9,8	1	12 342	13,7
Ruotsi	3	6 877	11,0	1	3 705	13,4	2	10 582	11,8
Venäjä	2	8 252	13,2	7	800	2,9	3	9 052	10,1
Kiina	4	4 612	7,4	9	793	2,9	4	5 405	6,0
Alankomaat	5	3 510	5,6	6	1 300	4,7	5	4 810	5,3
Yhdysvallat	7	1 956	3,1	4	1 882	6,8	6	3 838	4,3
Britannia	8	1 835	2,9	3	1 917	7,0	7	3 752	4,2
Viro	9	1 828	2,9	5	1 422	5,2	8	3 250	3,6
Ranska	6	2 333	3,7	10	708	2,6	9	3 041	3,4
Puola	10	1 832	2,9	8	795	2,9	10	2 627	2,9
Muut maat		19 786	31,9		11 539	41,9		31 325	34,8
<b>Yhteensä</b>		<b>62 469</b>	<b>100</b>		<b>27 556</b>	<b>100</b>		<b>90 024</b>	<b>100</b>
<b>VIENTI</b>									
Saksa	1	8 477	14,2	3	2 125	8,0	1	10 602	12,3
Ruotsi	2	6 148	10,3	1	3 583	13,5	2	9 731	11,3
Yhdysvallat	4	4 066	6,8	2	2 914	11,0	3	6 980	8,1
Alankomaat	3	4 126	6,9	7	674	2,5	4	4 800	5,6
Kiina	6	3 398	5,7	5	1 309	4,9	5	4 707	5,5
Venäjä	5	3 419	5,7	6	1 267	4,8	6	4 686	5,4
Britannia	7	2 687	4,5	4	1 352	5,1	7	4 039	4,7
Ranska	9	1 824	3,1	8	612	2,3	8	2 436	2,8
Viro	10	1 799	3,0	9	582	2,2	9	2 381	2,8
Belgia	8	1 970	3,3	10	306	1,2	10	2 276	2,6
Muut maat		21 798	36,5		11 775	44,4		33 573	38,9
<b>Yhteensä</b>		<b>59 711</b>	<b>100</b>		<b>26 499</b>	<b>100</b>		<b>86 211</b>	<b>100</b>

**Lähteet:** Tulli (tavaroiden vientidata) ja Tilastokeskus (palveluiden vientidata). Tuonti alkuperämaittain ja vienti määrämaittain.

**Kuvio 1 Suomen ja Yhdysvaltain välisen kaupankäynnin kehitys vuosina 2000–2016**

**Lähteet:** Tulli (tavarat) ja OECD.Stat (palvelut).

paa, jolloin sen kaupan tuoma kokonaisarvonlisä saadaan laskettua vertaamalla Suomen bruttokansantuotetta tässä hypoteettisessa tilanteessa todelliseen tilanteeseen.<sup>4</sup> Samoin voidaan arvioida kauppaa myös muiden maiden kuten Kiinan kanssa, ja laskea tullin nostojen työllisyysvaikutuksia. Työllisyysvaikutus perustuu oletukseen, jossa tuotoksen ja työllisyyden suhde pysyy vakioisena, ja tullin tuotantovaikutus kohdistuu työllisyyteen tämän suhdeluvun mukaisesti.

Uusien tullien vaikutuksia mittaamme käyttämällä aiempaan tutkimukseen perustuvia arvioita kaupankäynnin hintajoustoista. Oletuksena on, että yhden prosenttiyksikön tullin nosto laskee tuontia 2 prosenttia tullin noston kohteena olevien tuotteiden valmistusmaasta. Oletus perustuu Vandenbussche ym. (2017). käyttämään hintajousto. Vandenbussche ym. (2017) pitävät joustoja varovaisena arviona monille tuotteille ja toimialoille, joilla ulkomaankaupan hintajousto on osoittautunut korkeammaksi. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että laskelmamme mahdollisesti aliarvioivat todellisia vaikutuksia.

**Taulukko 2 Tullinostojen vaikutus kaupan tuomalle arvonlisälle ja työllisyydelle**

Jo voimassa olevat/uhatut tulliskenaariot	Arvonlisävaikutus Suomessa, milj. eur	% bkt:sta	Työllisyysvaikutus Suomessa, henkilöä	Arvonlisävaikutus EU28-alueella, milj. eur	% bkt:sta
<b>PYKÄLÄ 232</b>					
USA:n teräs- ja alumiinitullit	-79	0,038	-1 183	-5 089	0,036
EU:n vastatullit USA:lle (Annex 1)	0	0,000	-6	-24	0,000
EU:n vastatullit USA:lle (Annex 1 ja 2)	-1	0,000	-13	-50	0,000
Kiinan vastatullit USA:n teräs- ja alumiinitulleille	0	0,000	-4	-12	0,000
USA:n uhkaamat autotullit EU:ta vastaan	-55	0,027	-854	-19 309	0,137
<b>PYKÄLÄ 301</b>					
USA:n tullit Kiinaa vastaan, 2018*	-14	0,007	-196	-733	0,005
USA:n tullit Kiinaa vastaan, 2019**	-26	0,013	-373	-1 374	0,010
Kiinan vastatullit USA:ta vastaan	-7	0,003	-95	-413	0,003
USA:n uhkaamat lisätullit koko Kiinan tuontia vastaan	-52	0,025	-742	-2 679	0,019

\* 10 % lisätullit listatulle tuonnille (ks. liite).

\*\* 25 % lisätullit 1.1.2019 lähtien (luvut sisältävät ylläolevat 10 % lisätullien vaikutukset).

**Lähteet:** Suomen Pankki (Arvonlisät muunnettu dollareista euromääräisiksi vuoden 2014 keskivaihtokurssin mukaan) ja Eurostat (Suomen ja EU28:n bkt).

Ennen vuonna 2018 asetettuja tulleja keskimääräiset tullit Yhdysvaltojen Kiinan tuontia kohtaan olivat vain 3 prosenttia ja EU:ta kohtaan 2,1 prosenttia (Kuusi ja Ali-Yrkkö, 2017). Uudet lisätullit nostavatkin nyt kaupan esteitä suhteessa reilusti. Taulukossa 2 on listattu niiden Suomeen kohdistuvia arvonlisä- ja työllisyysvaikutuksia. Jos kaikki uhatut tullit toteutuisivat, olisi arvonlisän vähenys Suomessa 193 miljoonaa euroa ja koko EU:n alueella n. 27,6 miljardia. Työllisyysvaikutus Suomessa olisi tällöin -2 891 henkilöä. Suomen bruttokansantuote vuonna 2014<sup>5</sup> oli 205,5 miljardia euroa, mihin suhteutettuna lisätullien vaikutus olisi 0,09 prosenttia. Vaikutus ei siis ole Suomelle suhteessa bkt:hen kovin suuri. Kuten taulukosta 1 näkyy, yksittäisillä tullinnostoilla on vielä pienempi suhteellinen vaikutus. Työllisyysvaikutukset ovat myös vähäiset, kun niitä vertaa siihen, että vuonna 2014 Suomessa oli 15–74-vuotiaita työllisiä 2 447 000 henkeä.

Yhdysvaltojen asettamat teräs- ja alumiinitullit ovat saaneet paljon julkisuutta ja niiden seurauksia on pelätty. Niillä onkin uusista lisätulleista suurin vaikutus juuri EU:hun ja sitä kautta myös Suomeen, kohdistuvathan ne suoraan vientiimme Yhdysvaltoihin. Koska kuitenkin kaikilla näillä tulleilla on laskelmiemme mukaan hyvin vähäiset vaikutukset Suomeen, jäävät teräs- ja alumiinitullenkin aiheuttamat menetykset lopulta pieniksi. Myös EU:n vastatulleilla Yhdysvaltoja kohtaan on melkein olematon vaikutus. Syynä tähän lienee, että Yhdysvallat ei ole Suomelle tärkeä maa välituotteiden tuonnissa. Kiinan ja Yhdysvaltojen väliset tullit ja vastatullit taas eivät kosketa suoraan EU28-maita, vaikka välillinen vaikutus arvonlisäketjujen kautta onkin olemassa, joten myös niiden seuraukset jäävät pieneksi sekä pykälän 232 että 301 tapauksessa. Suurin vaikutus olisi luonnollisesti, jos Yhdysvallat asettaisi lisätullit koko Kiinan tuontia vastaan, kuten presidentti Trump on uhannut, mutta tällöinkin Suomessa arvonlisä vähenisi vain 0,025 prosenttia.

Laskelmia tulkittaessa on otettava huomioon muutamia asioita. Ensinnäkin laskelmat eivät sisällä tullien tuottamia mahdollisia kerrannaisvaikutuksia, joita niiden synnyttämällä epävarmuudella voi olla esimerkiksi rahoitusjärjestelmään. Kerrannaisvaikutusten seurauksena arvonlisävaikutus voi olla suurempi. Toiseksi, vaikka tappiot koko maan tasolla ovatkin pienet, voivat tullien vaikutukset yksittäisiin toimialoihin kuitenkin olla suhteessa suurempia. Esimerkiksi uhattujen autotullien tapauksessa vaikutus kohdistuisi luonnollisesti lähinnä

autoteollisuuteen. Moottoriajoneuvojen yms. valmistus työllisti vuonna 2014 Suomessa n. 6 900 henkeä joten, jos tullien aiheuttama 854 hengen vähennys kohdistuisi pelkästään tähän lukuun, olisi työllisyysvaikutus toimialalla -12,4 prosenttia (työllisyysluvut Tilastokeskukselta). Laskelmat perustuvat myös oletukseen, että yritykset eivät muuta käyttäytymistään ja tuotantoketjut pysyvät muuttumattomina. Pidemmällä aikavälillä on mahdollista, että yritykset vaihtavat alihankkijoita, muuttavat tuotantoketjujaan ja siirtävät tuotteiden valmistusta ja kokoonpanoa maihin, joita Trumpin hallinnon asettamat tullit eivät koske. Suomen kohdalla se voisi merkitä esimerkiksi autojen kokoonpanoteollisuuden siirtoa EU:n ulkopuolelle, mikäli EU:n autoviennille Yhdysvaltoihin asetetaan lisätulleja. Kiinalle asetetut tullit voivat myös vaikuttaa tuotantoketjuihin niin, että kokoonpanoteollisuutta siirtyy Kiinasta muihin matalapalkkamaihin. Sillä ei todennäköisesti olisi suurempaa merkitystä Suomen välituotteiden tuottajille.

## Onko presidentti Trumpin kauppapolitiikasta jotain hyvää seurausta?

Presidentti Trumpin kauppapolitiikassa tuontitullit ovat saaneet suurimman huomion, mikä onkin luonnollista niiden aiheuttamien negatiivisten vaikutusten vuoksi. Toisaalta on kuitenkin myös tapauksia, joissa Trumpin käynnistämät uudistukset ovat olleet tarpeen. Esimerkiksi edellä kuvattu WTO:n riitojenratkaisun modernisointi on tarpeellista WTO:n toiminnan turvaamiseksi. On myös aiheellista välillä päivittää kauppasopimusten sisältöä erilaisista olosuhteiden muutoksista johtuen. Esimerkiksi vanha NAFTA-sopimus ei ottanut huomioon internetin tuomia mahdollisuuksia, olihan se solmittu jo yli kaksi vuosikymmentä sitten. Uuteen USMCA-sopimukseen onkin lisätty kansainvälisiä tekijänoikeuksia ja digitaalista kaupankäyntiä käsittelevät kappaleet, joihin sisältyy esimerkiksi kuluttajadatan suojele sekä digitaalisten palveluiden tarjoajien vastuuvapaus niiden käyttäjien tekemisistä. Tekijänoikeudet ja virtuaalisen datan käsittely ovat tärkeitä kysymyksiä nykyaikana, joten on hyvä, että nämä asiat otetaan huomioon myös kauppasopimuksissa. Toisaalta myös ympäristönsuojelu ja ilmastonmuutoksen estäminen ovat nykyään erittäin tärkeitä teemoja,

mutta uudessa USMCA-sopimuksessa ei ole suuremmin muutettu esimerkiksi energiantuotantoon liittyviä kohtia vanhasta sopimuksesta. Esimerkiksi maakaasulle ja öljylle on sopimuksessa edelleen nollatullit.

EU-maat voivat hyötyä myös Yhdysvaltojen tiukemmasta asenteesta Kiinaan kohtaan, koska mailla on yhteisiä intressejä Kiinan suhteen. Kiinan WTO:n sitoumuksista huolimatta Kiina ei vaikuta muuttaneen teknologian pakosiirtokäytäntöjä. Ulkomaiset yritykset, jotka toimivat Kiinassa, valittavat yhä enemmän siitä, että Kiina ei pelaa sääntöjen mukaan. Nämä väitteet on dokumentoitu Yhdysvaltain hallituksen (United States Trade Representative, 2018), Yhdysvaltain kauppakamarin (United States International Trade Commission, 2011) sekä Euroopan unionin Kiinan kauppakamarin (2017) raportteihin, viitaten tapauksiin, joissa ulkomaisilla yrityksillä on vaikeuksia saada käyttö lupia ja joissa niitä syrjitään sääntelyssä, elleivät yritykset siirrä teknologiaa kiinalaisille kumppaneille (ks. lisää Branstetter, 2018).

Yhdysvallat ovat pyrkineet vaikuttamaan juuri tähän asiaan rajoittamalla Kiinasta tulevaa tuontia. Kauppapolitiikka ei kuitenkaan ole paras keino vaikuttaa asiaan, vaan parasta olisi kohdistaa toimia suoraan ongelman ytimeen. Yksi ongelma on, että amerikkalaisilla ja muilla ulkomaalaisilla yrityksillä on niin paljon voitettavaa Kiinan markkinoille pääsystä, etteivät he halua tehdä teknologiasiirtokäytännöistä virallista valitusta. Käytäntöjen muuttaminen vaatisi multilateraalista päätöstä, jossa EU ja muut kehittyneet maat olisivat mukana. Jos vain amerikkalaiset yritykset tiukentaisivat käytäntöjään teknologiasiirron estämiseksi, muut maat voisivat hyötyä entistä enemmän myötämielisestä yhteistyöstä Kiinan kanssa.

Yhdysvaltojen ja EU:n yhteiset Kiinaa koskevat tavoitteet tulevat todennäköisesti lisääntymään tulevaisuudessa. Kiinan viimeaikainen teollisuuspolitiikka pyrkii parantamaan sen kilpailukykyä korkean teknologian aloilla. Kiina käyttää valtiokeskeistä teollisuuspolitiikkaa ja kannustaa innovaatiota valtion omistamissa yrityksissä. Pyrkimyksenä on kasvattaa markkinaosuuksia teollisessa toiminnassa, kuten robotiikka, itseajavat ajoneuvot, lääkkeet, tekoäly, puolijohteet ja biolääketiede. Kiinan kunnianhimoiset ohjelmat ovat osa Made in China 2025 -suunnitelmaa, jolla pyritään tekemään Kiinasta itsenäisempi näillä alueilla. Kiinan hallituksen virkamiehet väittävät, että nämä ohjelmat ovat kansainvälisten velvoitteiden mukaisia.

On hyvin epätodennäköistä, että Kiinan presidentti Xi Jinping luopuisi tästä kunnianhimoisesta teollisuuspoliittisesta suunnitelmastaan presidentti Trumpin uhkailun painostamana. Mikäli Kiinan kehitysstrategia ja sen sisältämät valtion tukijärjestelmät johtavat epäreiluun kilpailuun, aiheuttavat tuotannon ylikapasiteettia ja polkuhintamyyntiä maailmanmarkkinoilla, siihen pitäisi pystyä vastaamaan WTO:n sääntöjen mukaisilla keinoilla. Siksi on tärkeää, että WTO on elinvoimainen ja kaikkien jäsenmaiden luottamusta nauttiva elin.

On hyvin mahdollista, että presidentti Trumpin tavoitteena ei ole päästä sopuun teknologiasiirrosta ja muista kiistakysymyksistä presidentti Xi Jinpingin kanssa. Syitä on useita. Jos immateriaalisia oikeuksia suojeltaisiin paremmin Kiinassa, se todennäköisesti kiihdyttäisi amerikkalaisten suorien investointien kasvua Kiinaan. Toisaalta, presidentti Trump saattaa mieluummin asettaa tulleja kuin yrittää päästä sopuun Kiinan kanssa, koska hän uskoo, että teknologiasiirtoa koskevat vaatimukset eivät tule täyttymään ja että protektionismi suojaa joka tapauksessa amerikkalaisia työntekijöitä globaalilta kilpailulta. Tästä ajattelutavasta esimerkkinä on se, että suurin osa Yhdysvaltojen Kiinalle ensimmäisellä kierroksella asettamista tulleista koskee tuotteita, joita valmistavat ulkomaalaiset yritykset ulkomaalaisia väli tuotteita käyttäen. Tuontitullit vähensivät siten mm. amerikkalaisten yritysten kannustimia valmistaa kyseisiä tuotteita Kiinassa. Poliittikkatoimenpide oli myös yhdenmukainen presidentti Trumpin pyrkimyksen kanssa muualla, esimerkiksi hänen rajoittaessaan amerikkalaisten yritysten suoria investointeja Meksikoon.

## Yhteenveto

Presidentti Trump soveltaa Yhdysvaltojen voimassa olevaa, mutta hyvin harvoin käytettyä, kauppalainsäädäntöä ennennäkemättömällä tavalla. Tässä kirjoituksessa olemme arvioineet Trumpin kauppapolitiikkaa eri näkökulmista ja laskeneet eri toimenpiteiden vaikutuksia Suomeen.

Laskelmiemme perusteella Trumpin hallinnon tähän mennessä asettamalla tuontiesteillä ei ole kovin suuria vaikutuksia Suomen viennille ja työllisyydelle. Suurin suora vaikutus on laskelmiemme mukaan teräs- ja alumiinitulleilla, mikä onkin luonnollista, sillä ne kohdis-

tuvat suoraan EU-maihin. Lisäksi mahdolliset tullit autoille ja autojen osille olisivat Suomen autoteollisuuden kannalta vahingollisia.

Yhdysvallat on Suomelle toiseksi tärkein palveluiden vientikohde. Trumpin hallinnon tuontirajoitteet eivät ole koskeneet palvelujen kauppaa, mutta toisaalta monien tavaroiden vientiin liittyy myös palveluita esimerkiksi tietotekniikkaa tai huoltoa. Täten kiihtyvä kauppasota, joka laajentaisi lisätullien kattavuutta voisi vaikuttaa myös välillisesti palveluiden vientiin.

Trumpin kauppapolitiikan merkittävimmät taloudelliset vaikutukset liittyvät sen sijaan odotuksiin tulevaisuudesta. Odotuksilla on keskeinen merkitys sekä reaalityaloudessa että rahoitusmarkkinoilla, ja niihin liittyvä epävarmuus voi aiheuttaa suuria vaihteluita globaalissa talouskehityksessä. Esimerkiksi pelkkä presidentti Trumpin uhkailu uusilla autotulleilla laski hetkellisesti eurooppalaisten autonvalmistajien osakekursseja.

Presidentti Trumpin politiikalla on myös merkittäviä vaikutuksia instituutioihin. WTO:lla on ollut tärkeä rooli maailman kauppajärjestelmän vakauttamisessa, sillä sen sopimusten ja kiistojen sovittelun ansiosta isot ja pienet valtiot ovat olleet tasavertaisessa asemassa. Kauppasotien välttäminen on ollut yksi WTO:n tavoitteista. Presidentti Trumpin avaamat kauppasopimusten jatkuvat uudelleen-neuvottelut ja WTO:n kyseenalaistaminen vaikuttavat jo saavutettuihin suuriin etuihin maailmantalouden vakauudessa ja kauppasuhteiden ennustettavuudessa.

## Viitteet

- <sup>1</sup> Kampanjoinnin sävy näkyy selvimmin Hillary Clintonin mielipiteiden muutoksissa. Vielä presidentin vaimona Hillary Clinton puolusti puolisonsa, Bill Clintonin allekirjoittamaa NAFTAa ja ulkoministerinä hän ylisti TPP:tä (Trans-Pacific Partnership), jota hän on kutsunut ”kauppasopimusten kultastandardiksi”. Hillary Clinton muutti asennettaan kriittisemmäksi kauppasopimuksia kohtaan vaalikampanjan aikana sanomalla, että kumpikaan sopimuksista ”ei ole täyttännyt lupauksiaan”.
- <sup>2</sup> *Trans-Pacific Partnership* eli TPP on laaja 12 Tyynenmeren alueen valtion muodostama vapaakauppasopimus. Vapaakauppasopimuksen allekirjoittivat Australia, Brunei, Chile, Japani, Kanada, Malesia, Meksiko, Peru, Singapore, Uusi-Seelanti, Vietnam ja Yhdysvallat. Sopimus allekirjoitettiin 4. helmikuuta 2016 Aucklandissa Uudessa-Seelannissa 12 valtion kesken. Sopimus pitää ratifioida allekirjoittajavaltioissa ennen sen tuloa voimaan. 23. tammikuuta 2017 Yhdysvaltain presidentti Donald Trump allekirjoitti asetuksen, jonka mukaan Yhdysvallat irrottautuu sopimuksesta. Trump luonnehti sopimusta työpaikkojen tappajaksi ja Yhdysvaltain etujen vastaiseksi.
- <sup>3</sup> OECD.Stat: Bilateral Trade in Goods by Industry and End-use (BTDIxE), ISIC Rev.4
- <sup>4</sup> Pidempi kuvaus WIODista sekä analyysi ulkomaankaupan Suomelle tuomista arvonnalisista, ks. Kuusi ja Ali-Yrkkö (2017).
- <sup>5</sup> WIODin laskelmat ovat vuoden 2014 arvoissa.



## Kirjallisuus

**Acemoglu, D., Autor, D., Dorn, D., Hanson, G.H. ja Price, B.** (2016). Import Competition and the Great US Employment Sag of the 2000s. *Journal of Labor Economics*, 34(S1), 141–198.

**Anthony, D., Baughman, L. M. ja Francois, J.** (2018). Round 3: 'Trade discussion' or 'trade war'? The estimated impacts of tariffs on steel and aluminum (Policy Brief). Haettu osoitteesta <https://tradepartnership.com/reports/>

**Autor, D.H., Dorn, D. ja Hanson, G.H.** (2013). The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. *American Economic Review*, 103(6), 2121–2168.

**Beattie, A.** (2018). WTO suffers collateral damage from Trump and China. *Financial Times*. Haettu osoitteesta <https://www.ft.com/content/45c6967c-d143-11e8-a9f2-7574db66bcd5>

**Bown, C.P., Jung, E. ja Lu, Z.** (2018). *Trump, China, and tariffs: From soybeans to semiconductors*. Haettu osoitteesta <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-china-and-tariffs-soybeans-semiconductors>

**Branstetter, L.G.** (2018). *China's forced technology transfer problem – And what to do about it* (Policy Brief). Haettu osoitteesta <https://piie.com/publications/policy-briefs/chinas-forced-technology-transfer-problem-and-what-to-do-about-it>

**Euroopan komissio** (2018). *Concept paper: WTO modernization*. Haettu osoitteesta <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157331.htm>

**Euroopan unionin Kiinan kauppakamari** (2017). *China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces*. Peking.

**Hufbauer, G.C., Payosova, T. ja Schott, J.J.** (2018). *The dispute settlement crisis in the World Trade Organization: Causes and cures* (Policy Brief). Haettu osoitteesta <https://piie.com/publications/policy-briefs/dispute-settlement-crisis-world-trade-organization-causes-and-cures>

**Kennedy, S.** (2017). *The Fat Tech Dragon Benchmarking China's Innovation Drive*. China Innovation Policy Series, Center for Strategic and International Studies (CSIS).

**Kuusi, T. ja Ali-Yrkkö, J.** (2017). *Shield the US from imports! – GDP impacts on Finland and other European Union member states* (ETLA Reports 76).

**Lovely, M.E. ja Liang, Y.** (2018). *Trump tariffs primarily hit multinational supply chains, harm US technology competitiveness* (Policy Brief). Haettu osoitteesta <https://piie.com/system/files/documents/pb18-12.pdf>

**Pierce, J.R. ja Schott, P.K.** (2016). The surprisingly swift decline of US manufacturing employment. *American Economic Review*, 106(7), 1632–1662.

**United States Trade Representative** (2018). *Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, under Section 301 of the Trade Act of 1974*. Washington.

**United States International Trade Commission** (2011). *China: Effects of Intellectual Property Infringement and Indigenous Innovation Policies on the U.S. Economy* (Investigation No. 332-519, USITC Publication No. 4226). Washington.

**Vandenbussche, H., Connell, W., Simons, W. ja Zaurino, E.** (2017). *"America First!" What are the job losses for Belgium and Europe?* (VIVES Discussion Paper No. 57). Belgia: University of Leuven.

**York, E. ja Pomerleau, K.** (2018). *Tracking the economic impact of U.S. tariffs and retaliatory actions*. Haettu osoitteesta <https://taxfoundation.org/tracker-economic-impact-tariffs/>

## Liite

### USA:n asettamat tullit

#### Pykälä 232<sup>i</sup>

#### Voimassaolevat tullit

	Maat	Lisätullien määrä	Julkistettu	Tullut voimaan
Teräs	Kaikki paitsi Argentiina, Brasilia ja Etelä-Korea (tuontikiintiöt) sekä Australia (vapautettu)	25 % (paitsi Turkki 50 % alkaen 13.8.2018)	1.3.2018	23.3.2018
Alumiini	Kaikki paitsi Argentiina (tuontikiintiöt) sekä Australia (vapautettu)	10 % (paitsi Turkki 20 % alkaen 13.8.2018)	1.3.2018	23.3.2018

EU:n, Meksikon ja Kanadan osalta tullit tulivat voimaan 1.6.2018.

Tullien kohteena ovat terästuotteet kuuluvat HTS-tullikoodien luokkiin 72 ja 73 ja alumiinituotteet luokkaan 76:  
<https://www.cbp.gov/trade/programs-administration/entry-summary/232-tariffs-aluminum-and-steel>

#### Ehdotetut tullit

	Maat	Lisätullien määrä	Julkistettu
Autot ja autojen osat	EU	20 tai 25 %	21.8.2018

Autotulleihin liittyen tilanne on epävarma. Presidentti Trump uhkaili niillä kesällä 2018, mutta tällä hetkellä asiasta ei ole uutisoitu.

<sup>i</sup> Yhdysvaltojen kauppalaain pykälä 232 antaa presidentille valtuudet tutkimuksiin, joiden päämäärä on ”selvittää tuonnin vaikutukset kansalliselle turvallisuudelle”. (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/need-know-section-232-investigations-tariffs/>)

Pykälä 301<sup>ii</sup>

## Voimassaolevat tullit

	Maat	Lisätullien määrä	Julkistettu	Tullut voimaan
USD 50 miljardin arvoinen tuonti (lista)	Kiina	25 %	3.4.2018	Ensimmäiset 34 mrd. 6.7.2018 Loput 16 mrd. 23.8.2018
USD 200 miljardin arvoinen tuonti (lista)	Kiina	10 % aluksi, 25 % alkaen 1.1.2019	10.7.2018	24.9.2018

## Ehdotetut tullit

	Maat	Lisätullien määrä	Julkistettu
USD 267 miljardin arvoinen tuonti	Kiina	Ei tietoa, oletus 25 %	21.8.2018

Presidentti Trump on uhannut näillä lisätulleilla, jos Kiina vastaa jo voimaan tulleisiin 200 miljardin tulleihin.

ii Yhdysvaltojen kauppain pykälä 301 antaa presidentille mahdollisuuden määrätä sanktioita maille, jotka rikkovat kauppasopimuksia tai muuten harjoittavat epäoikeutettua kauppapolitiikkaa. ([https://www.trade.gov/mas/ian/tradedisputes-enforcement/tg\\_ian\\_002100.asp](https://www.trade.gov/mas/ian/tradedisputes-enforcement/tg_ian_002100.asp))

## Vastatullit USA:ta kohtaan

### Pykälä 232

#### Voimassaolevat tullit

Asettaja	Kohde	Lisätullien määrä	Julkistettu	Tullut voimaan
EU	EUR 2,8 miljardin arvoinen tuonti (lista)	10 tai 25 %	20.6.2018 (suunniteltu maaliskuusta asti)	22.6.2018
Kiina	USD 3 miljardin arvoinen tuonti (lista)	15 tai 25 %	23.3.2018	2.4.2018
Kanada	CAD 16,6 miljardin arvoinen tuonti (lista)	10 tai 25 %	31.5.2018	1.7.2018
Meksiko	USD 3 miljardin arvoinen tuonti (lista)	7–25 %	5.6.2018	5.6.2018 ja 5.7.2018 (poikkeukset)
Venäjä	n. USD 3,16 miljardin arvoinen tuonti (WTO:n tiedote)	25–40 %	6.7.2018	6.7.2018
Turkki	22 tullikategoriaa, esim. autot, alkoholi ja tupakka (lista)	4–140 %	14.8.2018	15.8.2018

#### Ehdotetut tullit

Asettaja	Kohde	Lisätullien määrä	Julkistettu
EU	EUR 3,6 miljardin arvoinen tuonti (lista)	10–50 %	20.6.2018 (suunniteltu maaliskuusta asti)
Intia	n. USD 10 miljardin arvoinen tuonti (lista)	5–100 %	20.6.2018

EU:n toisen listan vastatulleja on kerrottu tulevan voimaan 23.3.2021 tai viidentenä päivänä sen jälkeen, kun WTO on julistanut ne epäreiluiksi.

Intian vastatullien piti tulla alun perin voimaan elokuussa, mutta ne ovat siirtyneet jo kolmesti näillä näkymin alkamaan 17.12.2018.

### Pykälä 301: Kiinan vastatullit

#### Voimassaolevat tullit

Kohde	Lisätullien määrä	Julkistettu	Tullut voimaan
USD 50 miljardin arvoinen tuonti (lista)	25 %	15.6.2018 (ensimmäinen versio 4.4.2018)	Ensimmäiset 34 mrd. 6.7.2018 Loput 16 mrd. 23.8.2018
USD 60 miljardin arvoinen tuonti (lista)	Annex 1 ja 2: 10% Annex 3 ja 4: 5%	3.8.2018	24.9.2018

# ETLA



---

## **Elinkeinoelämän tutkimuslaitos**

**The Research Institute  
of the Finnish Economy**

ISSN-L 2323-2463  
ISSN 2323-2463

Puh. 09-609 900  
[www.etla.fi](http://www.etla.fi)  
[etunimi.sukunimi@etla.fi](mailto:etunimi.sukunimi@etla.fi)

Arkadiankatu 23 B  
00100 Helsinki

---