

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu  
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

**Kauppapolitiikan muutos joka jäi kesken –  
Vertaileva tutkimus Yhdysvaltojen tavoitteista TTIP- ja  
TPP-neuvotteluissa**

Lauri Kangasniemi  
Pro Gradu -tutkielma  
Maaliskuu 2018

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma/Kansainvälisen politiikan opintosuunta

KANGASNIEMI, LAURI: Kauppapolitiikan muutos joka jäi kesken – Vertaileva tutkimus Yhdysvaltojen tavoitteista TTIP- ja TPP-neuvotteluissa

Kauppapolitiikka, regiimateoria, kauppapoliittinen regiimi, Yhdysvallat, TTIP, TPP, kansainvälinen kauppa, investoinnit, arvoketjut

Pro gradu -tutkielma, 94 s.

Maaliskuu 2018

---

Tutkielma arvioi Yhdysvaltojen kauppapolitiikkaa vuosien 2008 ja 2016 välillä neuvoteltujen TTIP- ja TPP-vapaakauppasopimusten näkökulmasta. Tutkielma vertaa Yhdysvaltojen tavoitteita kaksissa eri sopimusneuvotteluissa. Yhtäältä tarkoituksena on vertailun avulla tunnistaa sopimusneuvottelujen välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä sekä toisaalta muodostaa parempi kokonaiskäsitys tuon aikaisesta Yhdysvaltojen laajemmasta kauppapolitiikan katsantokannasta ja sen vaikutuksesta kauppapoliittiseen regiimiin – tavoitellusta muutoksesta, joka on sittemmin jäänyt kesken.

Punaisena lankana eri sopimusneuvotteluissa vaikuttavat toimineen kansainväliset arvoketjut, joiden rooli kansainvälisessä taloudessa on kasvanut suureksi. Sopimusneuvotteluissa Yhdysvallat arvioi monia kauppapolitiikan kysymyksiä entistä toimivampien ja kilpailukykyisempien arvoketjujen kantilta, oli kyse sitten markkinoillepääsystä, internetistä ja tietovirroista tai sääntelykysymyksistä.

Alueelliset sopimukset sekä arvoketjunäkökulma olisivat myös haastaneet kauppapoliittisen regiimin konsensusperiaatteen, jolla on pitkä perinne WTO:n piirissä. Multilateraalien konsensuksen sijaan TTIP ja TPP olisivat vieneet kauppapoliittista regiimiä entistä vahvemmin kohti arvoketjuperusteista alueellisuutta, jossa päätöksenteko perustuu valtioiden välisen formaalin konsensuksen sijaan arvoketjun mukanaan tuomaan kilpailuetuun. Samoin sopimukset olisivat lisänneet regiimin laaja-alaisuutta eli diffuusiota luomalla yhä uusia kirjauksia muun muassa työvoimaa ja ympäristöä koskeviin asioihin sekä syventämällä kauppapolitiikan piirissä tapahtuvaa valtioiden välistä sääntely-yhteistyötä pyrkimyksenään entistä suurempi sääntelyn yhtenevyys globaalisti.

# Sisällys

1.	Johdanto .....	1
2.	Kehittyvä kansainvälinen kauppa .....	6
2.1.	Erikoistuminen kansainvälisen kauppapolitiikan moottorina .....	7
2.2.	Regiimien evolutiivisuus, kansainvälinen järjestys, yhteistyö ja johtava suurvalta.....	11
2.2.1.	Regiimin synty Steinin ja Keohanen mukaan .....	14
3.	Kauppapoliittinen regiimi .....	19
3.1.	Kauppapoliittisen regiimin arviointi .....	20
3.2.	Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (GATT) ja Maailman kauppajärjestö (WTO)	26
3.3.	Kansainvälisen kaupan vuoristorata .....	27
3.4.	Epävarmuus kauppapoliittisessa regiimissä .....	28
3.5.	Yhdysvaltojen kauppapoliittinen multilateralismi .....	29
4.	TTIP .....	32
5.	TPP .....	34
6.	Tutkielman metodologinen perusta.....	36
6.1.	Teemoja vasten arvioitava aineisto .....	38
7.	Trade Promotion Authority .....	40
7.1.	TPA:n tausta ja merkitys .....	40
7.2.	TPA:n sisältö .....	41
7.2.1.	Yleiset neuvottelutavoitteet.....	42
7.2.2.	Pääasialliset neuvottelutavoitteet .....	43
7.3.	TPA ja kauppapolitiikan tavoitteita koskevat teemat.....	44
8.	Analyysi .....	53
8.1.	Laajempi markkinoillepääsy .....	53

8.2.	Palvelukaupan vapautuminen.....	59
8.3.	Säätely-yhteistyö .....	61
8.4.	Internet sekä rajat ylittävien tietovirtojen ja kansainvälisten arvoketjujen vahvistaminen.....	67
8.5.	Investointeja koskevien sääntöjen luominen.....	70
8.6.	Muut sääntöperusteisuutta edistävät toimet .....	73
9.	Johtopäätökset: TTIP- ja TPP-sopimusten erot ja yhtäläisyydet tutkielman teemojen valossa.....	78
	LÄHTEET.....	85

# 1. Johdanto

Tämän tutkielman tarkoituksena on analysoida Yhdysvaltojen kauppapoliittisia tavoitteita vuosien 2008 ja 2016 välillä käydyissä *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) ja *Trans-Pacific Partnership* (TPP) -vapaakauppasopimusneuvotteluissa. Lisäksi tavoitteena on arvioida, miten TTIP sekä TPP olisivat voimaantultuaan vaikuttaneet kauppapoliittiseen regiimiin. Tutkielma toteutetaan TTIP- ja TPP-sopimuksia vertailevana tutkimuksena, jossa Yhdysvaltojen sopimuksille asettamia tavoitteita verrataan keskenään mahdollisten yhtäläisyyksien, erojen ja sopimuskohtaisten painotusten löytämiseksi.

Tätä kirjoitettaessa Yhdysvaltojen Euroopan unionin kanssa käymät TTIP-sopimusneuvottelut ovat tauolla. Tyynenmeren valtioiden välillä neuvoteltu TPP-sopimus sen sijaan saatiin valmiiksi jo loppuvuodesta 2015, kunnes Yhdysvallat irtautui sopimuksesta presidentti Donald Trumpin virkaanastumisen jälkeen. Sittenkin muut neuvotteluihin osallistuneet valtiot ovat saavuttaneet sovun Yhdysvaltojen hylkäämän sopimuksen perustuksille rakennetusta vapaakauppasopimuksesta, joka kantaa nimeä *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP).

Tutkielman toteutukseen on kannustanut aiheeseen liittyvän suomenkielisen tutkimuksen vähäisyys. Akateeminen debatti vapaakauppasopimuksista on jäänyt helposti oikeusoppineiden vastuulle, joita on kiinnostanut erityisesti sopimusneuvotteluihin monesti sisältyvä investointisuoja mekanismeineen. Voittopuoleisesti kotimainen näkökulma on myös rajautunut koskemaan yksinomaan TTIP-sopimusta. Lisäksi keskustelu sopimusten ympärillä on ollut uhkapainotteista niin akateemikoiden kuin julkisen sanan parissa. Esimerkkinä uhkapainotteisuudesta Suomessa lukuisat tutkijat ovat ilmaisseet yhteisen huolensa TTIP-sopimuksen potentiaalisista vaikutuksista (TTIP-julkilausuma, 2014).

Edellä kuvattu asetelma on näkynyt myös siinä, minkälaisia teemoja vapaakauppasopimuksista on noussut julkisuuteen. Ehkä suurin huomio on keskittynyt nimenomaan investointisuojaan, jopa siinä määrin että laajalla yleisöllä on varmasti ollut vaikeuksia muodostaa kokonaiskuvaa siitä monimutkaisesta aiheiden kirjosta, joka TTIP:n ja TPP:n kaltaisiin sopimuksiin liittyy. Investointisuoja paljon vähemmän on keskusteltu ja analysoitu kauppapolitiikan eri osa-alueita laajemmassa kehikossa, jota sekä kansainvälinen oikeus, politiikka että talous lävistävät. Toki pieniä poikkeuksia on havaittavissa. Akateemikoiden puolelta muuta kuin investointisuoja käsittelevää keskustelua on käynyt ansiokkaasti muun muassa Marko Juutinen (ks. esim. 2014 ja 2015).

On hyvä muistaa, että investointisuoja sen enempiä kuin välimiesmenettely investointisuojan toimintamallinakaan eivät ole kuin yksi osa kentällä, joka kattaa aiheita aina tavarakaupasta sääntelyyn ja tietovirroista alkuperäsääntöihin. Tämän tutkielman tarkoituksena onkin tarjota TTIP- ja TPP-sopimusneuvottelujen vertaileva näkökulma, joka kokoaa yhteen laajasti kauppapolitiikan kysymyksiä ja rakentaa kokonaiskuvaa Yhdysvaltojen kauppapoliittisista tavoitteista.

Lisäksi tutkielman toteutus on saanut pontimensa kansainvälisessä kauppapolitiikassa näkyvästä ennen kokemattomasta trendistä. Kahdenväliset ja alueelliset vapaakauppasopimukset ovat vakiintuneet Maailman kauppajärjestö WTO:n multilateraalien lähestymistavan rinnalle vaihtoehtoisina tapoina avata maailmantaloutta. Kun WTO:n aloittaessa toimintansa vuonna 1995 voimaan astui vain kahdeksan kahdenvälistä tai alueellista vapaakauppasopimusta, huippuvuonna 2009 uusia sopimuksia nähtiin 21. Tämän kehityksen lisäksi 2010-luvulla kansainvälisen kaupan volyymin kasvu on hidastunut suhteessa maailman bruttokansantuotteen kasvuun. Pitkään kylmän sodan jälkeen kansainvälinen kauppa kasvoi kaksinkertaista vauhtia verrattuna globaaliin bruttokansantuotteeseen. Sen sijaan esimerkiksi vuonna 2015, kun sopimusneuvottelut olivat vielä käynnissä, kauppatavaran globaali tuonti kasvoi vain kaksi prosenttia hiipuen prosenttiyksikön verran vuodesta 2014. Päättäjät eri puolilla maailmaa eivät vaikuta olevan aivan yksimielisiä siitä, miten kannattavaa kansainvälinen kauppa ylipäänsä on ja miten sen hedelmät valtioiden välillä jakautuvat toimialoittain sekä työntekijäryhmittäin. Epäily ja epävarmuus ovat vahvistuneet kansainvälisessä kaupassa; puhutaan jopa globalisaation pysähtymisestä.

Tämä on näkynyt myös Yhdysvalloissa, joissa marraskuussa 2016 presidentinvaalit voittanut Donald Trump on puhunut enenevässä määrin protektionistisin äänenpainoin. Tätä kirjoitettaessa on edelleen epäselvää, miten Trump henkilönä vaikuttaa kauppapolitiikan globaaliin kehitykseen pitkällä aikavälillä. Tutkielman kannalta ei olekaan olennaista keskittyä siihen, miten onnistuneita tai epäonnistuneita neuvottelut lopulta olivat, vaan niihin tavoitteisiin, jotka kumpusivat Yhdysvalloissa sopimusneuvotteluiden tilasta riippumatta ennen Trumpin valintaa maan presidentiksi. Vaikka molempien sopimusten tulevaisuus vaikuttaa tutkielmaa kirjoitettaessa epävarmalta, voidaan olettaa, että sopimusneuvottelujen ensisijaisena motiivina toimineet tavoitteet ovat olemassa, toteutuivat sopimukset tai eivät. Toisin sanoen tässä tutkielmassa neuvottelut toimivat väylänä, jonka kautta sukelletaan syvempiin Yhdysvaltojen kauppapolitiikan painotuksiin.

Historia lopulta tuomitsee, onko Trumpin hallinnon mukanaan kauppapolitiikkaan tuoma muutos pysyvää laatua vai ei. Mikäli muutos lopulta vakiintuu pitkäkestoisemmaksi trendiksi, voidaan epäilemättä puhua merkittävästä siirtymästä maailman voimakkaimman valtion taloudellisissa

ulkosuhteissa. Tällöin tämän tutkielman tehtäväksi jää kartoittaa kauppapolitiikan pitkän linjan kulminaatiopistettä ennen marraskuuta 2016. Voidaan kuitenkin epäillä, miten vallankumouksellisesti Yhdysvaltojen uusi hallinto voi taloudellisten ulkosuhteiden suuntaa muuttaa. Oletettavasti esimerkiksi tuonnempina käsiteltävä ajatus suhteellisesta edusta rajoittaa pitkällä aikavälillä sitä mahdollisuutta, että valtion poliittinen johto suuntaa taloudellisten ulkosuhteiden linjaa täysin toiseen suuntaan kuin maan elinkeinoelämä, sen keskeisten yritysten tarpeet ja suhteellinen etu sitä ohjaavat.

Tässä yhteydessä avainasemassa ovat niin sanotut kansainväliset arvoketjut. Kansainvälisillä arvoketjuilla viitataan toisiinsa linkittyviin monivaiheisiin tuotannon prosesseihin, jotka ovat usein kansainvälisesti hajaantuneita. Nykyään vain harva hyödyke näkee päivänvalon ilman lukuisia erivaiheisia tuotantopanoksia eri puolilta maailmaa. Yhdysvallat on toiminut kansainvälisessä taloudessa tämän kehityksen takuumiehenä. Tuntuu yllättävältä, jos valtio, joka viime kädessä on edistänyt pitkällä aikavälillä maailmantalouden kehittymistä kohti monimutkaisten arvoketjujen verkostoja, muuttaisi täysin omaa lähestymistapaansa asiaan, ja kansainvälisten arvoketjujen sijaan pyrkisi palaamaan kansallisiin arvoketjuihin.

Olivat Trumpin mukanaan tuomat painotukset sitten lyhyempi- tai pidempikestoisia, kaiken kaikkiaan globaalisti utuinen tilanne alleviivaa sitä epävarmuutta, joka osin on antanut pontimensa tälle tutkielmalle.

Tutkielman vertailussa apuna käytetään kesällä 2015 Yhdysvaltain kongressissa hyväksyttyä niin sanottua *Trade Promotion Authority* -lakia (TPA), joka sisältää Yhdysvaltojen yleiset neuvottelutavoitteet ja ensisijaiset neuvottelutavoitteet. TPA-lain avulla on siis mahdollista arvioida, mitä Yhdysvallat ylipäänsä tavoitteli Tyynenmeren ja Atlantin vapaakauppasopimusneuvotteluissa. TPA:an kirjatuihin tavoitteista johdetaan yhteensä kuusi kauppapolitiikan tavoitteita koskevaa temaa, joiden puitteissa TTIP- ja TPP-sopimuksia vertaillaan sopimuskohtaisen kokonaiskuvan muodostamiseksi. Tutkielmassa käytettävät teemat ovat *laajempi markkinoillepääsy, palvelukaupan vapautuminen, sääntely-yhteistyö, internet sekä rajat ylittävien tietoverkkojen ja arvoketjujen vahvistaminen, investointeja koskevien sääntöjen luominen ja muut sääntöperusteisuutta edistävät toimet*. Tällä tavalla muodostetun kokonaiskuvan avulla on mahdollisuus vastata siihen, miten sopimukset olisivat vaikuttaneet kauppapoliittisen regiimin kehitykseen. Samalla kehikon luominen toivottavasti auttaa muita vastaavien tutkimusaiheiden kanssa työskenteleviä tiellä kohti yhtenäisempiä ja standardoituneempia kauppapolitiikan tutkimusmenetelmiä.

Teemojen muodostamisessa on huomioitu TPA-lain sisällön lisäksi Yhdysvaltojen talouden luonne ja tästä luonteesta muotonsa saavat kauppapolitiikan prioriteetit ja painopisteet. Oletuksena toisin sanoen on, että niin sanottu suhteellinen etu ja erikoistuminen vaikuttavat kunkin valtion kauppapolitiikan painotuksiin. Kehittyvällä maalla on erilaiset kauppapoliittiset intressit kuin teollisuusmaalla, eikä kumpikaan edellä mainituista voi täysin ohittaa omaa tuotantorakennettaan kauppapoliittisissa neuvotteluissa. Yhdysvallat on suuri teollisuusmaa, jonka tuotantorakenteessa ja vientiyrityksissä korostuvat perinteisen teollisuuden lisäksi korkea teknologia, internet ja palvelut. Täten tutkielman teoriataustoituksessa huomioidaan kansainvälisen politiikan regiimiteorian lisäksi taloustieteen kansainvälistä kauppaa koskeva teoriapohja. Siinä missä regiimi on tarkasteluyksikkönä tutkielman ytimessä niin sanotusti ylätasolla, erikoistumisen ja suhteellisen edun teorioiden kautta on mahdollisuus ymmärtää yksittäisen valtion alhaalta ylöspäin kumpuava suuntautuminen kauppapoliittisessa regiimissä.

Koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan Yhdysvallat on de facto johtavana suurvaltana edistänyt vapaakaupan ideaalia kansainvälisessä taloudessa sekä ideatasolla että käytännön tasolla vaikuttamalla kauppapolitiikan regiimin institutionaaliseen ja käytännölliseen kehitykseen. Yhdysvallat on näin pyrkinyt taloudellisissa ulkosuhteissaan sitomaan muut maailman valtiot kauppapoliittiseen regiimiin, jonka takuumiehenä se on itse toiminut. Käytännöllisyyden lisäksi Yhdysvaltojen kauppapolitiikkaa on pitkällä aikavälillä värittänyt aimo annos ideologiaa. Yhdysvaltojen koko valtion idea on historiallisesti rakennettu vapausaatteelle, jonka erottamaton osa taloudellinen liberalismi on. Asetelma korostui kylmän sodan aikana, kun jännitteet kapitalistisen maailman ja sosialististen valtioiden välillä olivat suurimmillaan.

Jonkinlaisena alkupisteenä Yhdysvaltojen roolin vahvistumiselle kansainvälisen kauppapoliittisen regiimin ympärillä nähdään usein Bretton Woodsissa Yhdysvalloissa toisen maailmansodan lopulla kokoontunut konferenssi, jossa sovittiin monien niiden instituutioiden rakentamisesta, jotka tänäkin päivänä määrittävät sitä, miten kauppapolitiikka, kansainvälinen rahoitus ja kehitystalous toimivat. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF, Maailmanpankki sekä tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), joka vuodesta 1995 alkaen on korvattu WTO:lla, muodostivat institutionaalisen kehikon, jonka avulla monet Yhdysvalloille keskeisistä ihanteista ja periaatteista rakennettiin sisään maailmantalouteen. Kun tähän kolmikkoon lisätään vielä Yhdysvaltain dollari maailman tärkeimpänä transaktio- sekä reservivaluuttana, ei ole liioiteltua sanoa, että Bretton Woodsin järjestelmä ja sen myöhemmät johdannaiset edustivat



Yhdysvalloille johtavana suurvaltana samaa, mitä historiallinen kultakanta edusti Brittiläiselle imperiumille.

Kuitenkin 2000-luvulle tultaessa kaupan liberalisoiminen on muuttunut vaikeammaksi. Samaa paloa, jolla vuonna 1995 Uruguayn neuvottelukierrosten jälkeen GATT muutettiin WTO:ksi, ei ole ollut nähtävissä. Vuonna 2001 WTO:ssa aloitetut Dohan neuvottelukierrokset jatkuvat edelleen yli 16 vuotta käynnistymisensä jälkeen. Multilateraali lähestymistapa kaupan vapauttamiseen on osoittanut potentiaalisen kitkaisuutensa. Tässä tilanteessa kahdenväliset ja alueelliset vapaakauppasopimukset ovat lisääntyneet huomattavasti WTO:ta täydentävänä tapana vapauttaa kauppaa jo viimeisten reilun kymmenen vuoden aikana (McMahon, 2006).

Vapaakaupan – tai oikeastaan oman kansainvälisen kaupan – edistäminen on useille valtioille selkeä politiikkaprioriteetti, eivätkä ongelmat WTO:ssa ole edellä mainituista epäilyksistä huolimatta yksiselitteisesti muuttaneet niitä tavoitteita, joita kansainväliselle kaupalle on asetettu. Päinvastoin kauppapolitiikan vaikutus ja neuvoteltavat asiakysymykset vaikuttavat olevan vuosi vuodelta entistä monimutkaisempia ja syvemmin valtion sisäisiin asioihin kytkeytyviä. Myös tässä kauppapoliittisen regiimin sisäisessä myllerryksessä Yhdysvalloilla on ollut vahva rooli. Keskeisimmät sopimukset, joiden avulla Yhdysvallat jatkoi omien kauppapoliittisten intressiensä edistämistä, ovat olleet tämän tutkielman keskiössä olevat Euroopan unionin kanssa neuvoteltava TTIP-sopimus sekä syksyllä 2015 poliittisen sovun saavuttanut ja sittemmin kaatunut TPP-sopimus, jossa Yhdysvaltojen lisäksi osapuolina olivat Australia, Brunei, Kanada, Chile, Japani, Malesia, Meksiko, Uusi-Seelanti, Peru, Singapore ja Vietnam. Näiden rinnalla WTO:n puitteissa on käyty aihekohtaisia useamman keskisiä neuvotteluja, kuten *Trade in Services Agreement* (TiSA) sekä *Environmental Goods Agreement* (EGA).

Tutkielma etenee siten, että seuraavaksi käydään läpi tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat. Teoriaosiossa pohditaan ensin, miksi valtiot erikoistuvat kansainvälisessä taloudessa, ja tämän jälkeen pureudutaan tarkemmin tuon erikoistumisen johdannaiseen eli kansainvälisen kaupan koordinaatiotarpeeseen, josta kauppapoliittinen regiimi viime kädessä kumpuaa. Tämän jälkeen taustoitetaan nykyisenkaltaisen kauppapoliittisen regiimin luonnetta ja historiaa. Teorian jälkeen päästään käsiksi itse tutkielman ydinalueeseen eli TTIP- ja TPP-sopimukseen. Sopimusten lyhyen esittelyn jälkeen on tutkielman metodologisen perustan esittelyn vuoro. Tätä seuraavat analyysi ja johtopäätökset.

## 2. Kehittyvä kansainvälinen kauppa

Tämän tutkielman teoriaosio käsittelee sekä kansainvälisen politiikan että taloustieteen oivalluksia, jotka ovat huomionarvoisia kansainvälisen kaupan näkökulmasta. Tarkoituksena on johtaa kuva kehittyvästä kauppapoliittisesta regiimistä sekä kansainvälisen politiikan että taloustieteen pohjalta. Aivan niin kuin mikä tahansa inhimillinen toiminta, kauppapoliittikkakaan ilmiönä ei kunnioita ortodoksia tieteenalarajoja, vaan sisältää useiden tieteenalojen kannalta olennaisia elementtejä. Toisin sanoen ei ole olemassa kauppapoliittikka irrallisena niistä tarpeista ja ihanteista, jotka muutenkin värittävät inhimillistä sosiaalista todellisuutta.

Näkökulma tutkielman teorialuokituksessa on evolutiivinen. Kaikkia sosiaalisia suhteita edeltää yksikkönä ihminen, jonka inhimillinen toiminta hakeutuu ajan kanssa yhä uudennlaisiin muotoihin. Vaihdanta ja erikoistuminen ihmisten välillä kumpuavat inhimillisistä tarpeista, joita inhimillinen toiminta seuraa. Yhä merkittävämmäksi ja monimutkaisemmaksi kasvaessaan inhimillisellä toiminnalla on tapana synnyttää ympärilleen vakiintuneita käytäntöjä ja sääntöjärjestelmiä eli regiimejä.

Ajatus tämän suuntaisesta evoluutiosta on vahvasti läsnä muun muassa Hedley Bullin kirjoituksissa (ks. esim. 2002: 51–73), joissa hän analysoidessaan kansainvälistä yhteisöä rakentaa runsaasti historiallisia analogioita ihmisten välisten suhteiden ja valtioiden välisten suhteiden kehityksen välille. Bullin tapa kirjoittaa on uskollinen englantilaiselle koulukunnalle, jonka analyysissä korostuu historiallinen katsantokanta, mikä luonnollisesti on omiaan tuomaan evolutiivisen vivahteen tutkimusotteeseen. Ei olekaan yllätys, että muun muassa Barry Buzan on huomannut (1993: 328) englantilaisen koulukunnan ja regiimiteorian välisen yhteyden. Buzanin mukaan (1993: 350) kansainvälinen yhteisö voidaan tulkita jonkinlaiseksi regiimien regiimiksi, oikeudelliseksi ja poliittiseksi perustaksi, joka kannattelee koko regiimien ideaa.

Ennen syvemmälle menevää regiimipohdintaa lienee aiheellista käsitellä lyhyesti kansainvälisen kaupan taloudelliset lähtökohdat, joista tarve regiimillekin syntyy. Seuraavassa alakappaleessa pyritäänkin vastaamaan, mitkä olosuhteet valtioiden välillä ruokkivat kansainvälisen kaupan syntymistä ja regiimin rakentumista sen ympärille.

## 2.1. Erikoistuminen kansainvälisen kauppapolitiikan moottorina

Kansainvälisen kauppapolitiikan muotoutumisen ja vaihdannan historiallisen kiihtymisen taustalla vaikuttaa valtioiden välinen erikoistuminen. Ideana on, että erikoistumisen avulla valtiot voivat välttää epäsuotuisan tasapainotilan, johon kunkin valtion itsenäinen toiminta johtaa. Käytännössä tällä viitataan tilaan, jossa kukin valtio pyrkii itse ilman kansainvälistä vaihdantaa tyydyttämään tarpeensa erilaisille hyödykkeille. Tarkemmin epäsuotuisaan tasapainotilaan palataan tuonnempana, kun käsittelyyn nostetaan Steinin ajatukset regiimeistä. Erikoistuminen on kauppapoliittisen regiimin kannalta sikäli olennainen seikka, että kauppapolitiikan lähtötila erilaisine valtioineen, erilaisine intresseineen on osin erikoistumisen seurausta. Seuraavassa alakappaleessa käsiteltävän regiimien kysynnän näkökulmasta erikoistuminen johtaa asetelmaan, joka ruokkii kansainvälisen kaupan ja kauppapoliittisen regiimin syntymistä. Toisin sanoen maailmassa, jossa valtiot erikoistuvat, syntyy ilmeinen tarve kansainväliselle vaihdannalle ja kauppapoliittiselle regiimille.

Ideana erikoistuminen on varsin yksinkertainen. Sen mukaan kukin valtio erikoistuu omien ominaispiirteidensä mukaiseen tuotantoon eli niille aloille, joilla sillä on suhteellinen etu. Tässä vaiheessa on hyvä muistuttaa, ettei taloustieteellistä suhteellista etua tule sekoittaa kansainvälisen politiikan teorian suhteellisen edun kanssa. Viimeksi mainitussa on kyse yhteistyön hedelmien jakautumisen suhteesta valtioiden välillä ja ensin mainitussa puolestaan valtioiden välisistä tuotannollisista suhteista. Pohjimmiltaan suhteellisen edun idean voi kiteyttää toteamalla, että valtiot ovat keskenään erilaisia ja toimivat sen mukaisesti, mutta kattavampi selitys lienee silti paikallaan.

Ensinnäkin kunkin valtion toimintaa rajoittaa niin sanottu tuotantomahdollisuuksien raja, joka ilmentää taloudessa vallitsevien resurssien niukkuutta. Kun valtio haluaa lisätä hyödykkeen A tuotantoa, sen on tingittävä hieman jonkin muun hyödykkeen (esim. B) tuotannosta olettaen, että tuotannontekijöiden määrä on vakio. Tätä kutsutaan vaihtoehtoiskustannukseksi. Vaihtoehtoiskustannus kertoo viime kädessä, miten monta A-hyödykettä voitaisiin valmistaa niillä resursseilla, joilla valmistetaan tietty määrä B-hyödykettä (ks. esim. Krugman & Obstfeld, 2009: 28). Oletuksena on, että A:n ja B:n välinen vaihtoehtoiskustannus ei ole yksi yhteen. Toisin sanoen yksi yksikkö vähemmän B-tuotetta ei tarkoita yhtä yksikköä enemmän A-tuotetta.

Toiseksi valtion suhteellinen etu on tunnistettavissa tilanteessa, jossa jonkin hyödykkeen vaihtoehtoiskustannus suhteessa muihin hyödykkeisiin on matalampi, kuin mitä se on muissa valtioissa (Krugman & Obstfeld, 2009: 29). Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että hyödykkeen tuotannossa on oltava absoluuttinen etu suhteessa muihin valtioihin, koska viime kädessä jokaiselta valtiolta löytyy oma sisäinen vaihtoehtoiskustannusasetelmansa. Toisin sanoen jollakin valtiolla voi olla absoluuttinen etu vaikka kaikissa kuviteltavissa hyödykkeissä, mutta viime kädessä tuon valtion sisällä vallitsevat vaihtoehtoiskustannukset synnyttävät suhteellisen edun asetelman, jossa kaikessa muita etevämmänkin valtion kannattaa erikoistua tuotantoon, jossa se on kaikkein etevin. Vaikealta kuulostavan tilanteen voi pukea arkipäiväisen esimerkin kautta, jota Nobelilla palkittu ekonomisti Milton Friedman aikanaan käytti (Friedman, 1978). Friedmanin esimerkissä on asianajaja ja tämän sihteerin, joista asianajaja on puolitoista kertaa parempi sihteerin kuin sihteerinsä, mutta peräti viisi kertaa taitavampi asianajaja kuin sihteerinsä. Asetelmassa, jossa asianajaja on molemmissa työtehtävissä parempi kuin sihteerinsä kokonaisuuden kannalta paras lopputulema saavutetaan kuitenkin, kun asianajaja erikoistuu juridiikkaan ja sihteerin tekee sihteerin työt.

Yksi varhaisimpia idean oivaltajia lienee David Ricardo, joka vuonna 1817 julkaistussa kirjassaan *On the Principles of Political Economy and Taxation* esitti, että ihmiskunnan hyvinvoinnin kannalta on tärkeää, että valtiot keskittyvät tuotannossaan sellaisiin tuotteisiin, joiden valmistamiseen niillä on suhteellinen etu (Ricardo, 1817: 153). Jonkin valtion mahdollisella absoluuttisella edulla kaikilla tuotannon aloilla ei ole vaikutusta, koska jopa absoluuttista etua nauttivan valtion on kannattavinta erikoistua niihin hyödykkeisiin, jotka ovat sille kaikkein optimaalisimpia (Ricardo, 1817: 156–166). Ricardo ounasteli (1817: 156), että kussakin valtiossa työ ja pääomat ohjautuisivat luontaisesti optimaalisimpaan tuotantoon, jos kansainvälinen kauppa vain olisi vapaata. Ricardon ajatukset olivat erityisiä tilanteessa, jossa merkantilismi muodosti ajalle tyypillisen konventionaalisen totuuden.

Sinänsä ajatus vapaan kaupan tuotantoa optimoivasta luonteesta ei ole hänen käsialaansa, vaan jo paljon aiemmin poliittiset taloustieteilijät tekivät tämän oivalluksen. Suomalainen pappi Anders Chydenius muotoili vuonna 1765 julkaistussa kirjassaan *Den Nationnale Winsten* (suom. Kansallinen voitto), miten käytössä olevat vientipalkkiot (vientituki) ovat tosiasiaa kansantalouden kannalta haitallisia (Chydenius, 1765: 9§–10§). Chydenius ei käyttänyt termiä erikoistuminen tai suhteellinen etu, mutta käytännössä hänen oivalluksensa voidaan nähdä olevan sukua näille ideoille. Chydenius näki (1765: 9§), että tuet vinouttavat tuotantorakennetta vetämällä muista elinkeinoista tuotantontekijöitä (tai työntekijöitä, kuten Chydenius kirjoittaa). Näin ne heikentävät tuetun elinkeinon tuottavuutta sekä

lisäävät tuotannontekijöiden puutetta muissa tuottavissa elinkeinoissa. Lääkkeeksi näihin ongelmiin Chydenius tarjosi (1765: 29§) vapaata kauppaa.

Skotlantilainen moraalifilosofi Adam Smith päätyi samankaltaisiin johtopäätöksiin alkujaan vuonna 1776 julkaistussa *Kansojen varallisuus* -teoksessaan. Smithin mukaan (2015: 445) ulkomaisten tavaroiden tuonnin rajoittaminen kiistatta tukee kotimaista kilpailevaa tuotannonalaa, mutta rajoitukset eivät ohjaa tuotantorakennetta optimaaliseen suuntaan. Smith arvioi (2015: 446) yhteiskunnan tuotantomahdollisuuksien rajaan vetoamalla, että säädöksillä yhteiskunnan tuotannontekijöitä ohjataan kohteisiin, joihin ne eivät muuten suuntautuisi, mutta tuotantoelämää säädökset eivät voi kasvattaa yli tuotannontekijöiden potentiaalin. Smith puhuu (2015: 449) erikoistumisen puolesta toteamalla, että räätäli ostaa kenkänsä suutarilta, suutari vaatteensa räätäliltä eikä maanviljelijän kannata yrittää kummankaan työtä. Erikoistuminen ei kuitenkaan kannata vain yksilötasolla, vaan Smithin ajatuksissa sillä on merkitystä myös kansakuntien tasolla:

*Se, mikä on jokaisen yksityisen perheen käytöksessä viisasta, voi tuskin olla typeryyttä laajalle kuningaskunnalle. Jos jokin ulkomaan voi tarjota meille hyödykettä halvemmalla kuin millä me voimme sitä itse valmistaa, on parempi ostaa se tuosta maasta osalla oman tuotantoelämämme tuotteista, niin että oma tuotantoelämämme on puolestaan suuntautunut alalle, jolla meillä on etulyöntiasema.* (Smith, 2015: 449)

Huomionarvoista on, että erikoistumisen kannattavuuden huomaamisesta huolimatta Smithin analyysi nojaa lähemmin absoluuttiseen etuun suhteellisen edun sijaan. Suhteellisen edun teoriassahan kyse ei ole vain valtioiden välisistä eduista eli siitä, kuka on kilpailukykyisin milläkin tuotantoalalla, vaan valtion sisäisestä asetelmasta, jossa jokin tuotannonala on kilpailukykyisempi kuin toinen, vaikka tuo toinenkin tuotannonala olisi kilpailukykyisempi kuin ulkomaisella kilpailijalla. Toki ajan hengen mukaisen merkantilismin valossa Smithin ajatukset olivat poikkeuksellisia.

Tässä alakappaleessa on käsitelty lyhyesti erikoistumisen ja suhteellisen edun konseptien taustaa taloustieteen kansainväliseen talouteen erikoistuvan analyysin peruskäsitteinä. Mitä relevanssia erikoistumisella ja suhteellisella edulla sitten on regiimiteorian kannalta? Periaatteessa voidaan sanoa, että melko yksinkertaisina teoreettisina käsitteinä ne ovat kuvanneet epätarkasti kansainvälistä kauppaa jo ainakin viimeiset kolmisenkymmentä vuotta (Krugman, 1986: 9). Saattaa olla, että kansainvälinen kauppa on jo pitkään ollut niin monimutkaista, että analyttisinä työkaluina suhteellinen etu kertoo vähäisesti siitä arvoketjujen monimutkaisesta verkostosta, jossa elämme.

Kuitenkin viime kädessä tämän tutkielman näkökulmasta on käytännöllistä huomioida, miten Yhdysvallat on erikoistunut. Vaikka tarkan rajauksen määrittelemineen tähän asiaan on likipitään mahdotonta ja yleinenkin kuvaus jää helposti puutteelliseksi, yhtäältä suuntaa antava käsitys Yhdysvaltojen suhteellisesta edusta ohjaa tutkielman analyysikehikkoa. Toisaalta se auttaa ymmärtämään, miksi Yhdysvallat tavoittelee kauppapolitiikalla tietynlaisia lopputulemia sekä yksittäisissä vapaakauppasopimusneuvotteluissa että yleisesti regiimin muotoa ohjatessaan. Samalla toki on syytä muistaa Yhdysvaltojen talouden koko ja monipuolisuus. Kahden osavaltion välillä vallitsevat erot voivat monessa kohdin olla suurempia kuin osavaltion ja ulkomaan.

Tältä osin tutkielman perusta on johdonmukainen liberaalin kansainvälisen politiikan teorian kanssa. Kuten Andrew Moravcsik kirjoittaa (1997: 517–520) liberaali teoria olettaa, että yksilöiden ja sosiaalisten ryhmien tarpeet edeltävät politiikkaa. Samansuuntaisen lähtökohdan on ottanut myös muun muassa Gilpin (2001: 18). Hänen mukaansa valtioiden politiikka ja intressit kumpuavat valtaapitävistä eliiteistä yhteiskunnan sisältä.

Puhuttaessa erikoistumisesta kyse on nimenomaan valtion sisäisistä yksilöistä ja sosiaalisista ryhmistä, kuten yrityksistä, sillä kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavat ensisijaisesti yritykset, eivät valtiot. Kun tässä tutkielmassa puhutaan valtion tavoitteista, eroa ei tehdä yritysten ja valtion välille, vaan valtion tavoitteisiin suhtaudutaan pohjimmiltaan yksilöiden ja sosiaalisten ryhmien preferenssien aggregaattitason lopputulemana. Erikoistuminen valtiossa tuottaa tietynlaisen lopullisen valtiollisen preferenssin, joka heijastaa kotimaisen yhteiskunnan todellisuutta. Tämä ei tietenkään tarkoita, että valtiollinen preferenssi olisi yksin valtion sisäisten prosessien lopputulema, vaan myös muiden valtioiden preferensseillä on vaikutus kunkin valtion omaleimaisten preferenssien muotoutumisessa (Moravcsik, 1997: 520–521).

Aiheeseen liittyen on hyvä mainita, että esimerkiksi G. John Ikenberry, David Lake ja Michael Mastanduno ovat hahmotelleet (1988: 1–3) kolme ehkä kaikkein yleisintä tapaa jäsentää valtion taloudellisia ulkosuhteita. Näitä ovat systeemikeskeinen, yhteiskuntakeskeinen ja valtiokeskeinen näkökulma. Systeemikeskeinen lähestymistapa korostaa valtion roolia suhteessa muihin valtioihin ja tämän vuorovaikutuksen synnyttämää dynamiikkaa. Yhteiskuntakeskeinen lähestymistapa sen sijaan painottaa valtion sisäisten intressiryhmien ja sosiaalisen kehikon merkitystä taloudellisten ulkosuhteiden muotoutumisessa. Valtiokeskeinen näkökulma puolestaan keskittyy valtion institutionaalisiin suhteisiin. Edellä mainituista näkökulmista lähinnä Moravcsikin ajatuksia tuntuu olevan yhteiskuntakeskeisyys, joskin kuten hän itsekin asian ilmaisee, yksilöiden tarpeiden politiikkaa

edeltävä luonne ei tarkoita, että systeemikeskeinen tai valtiokeskeinen näkökulma olisivat yhtään sen vähempiarvoisia lähtökohtia, eikä niitä missään nimessä sivuuteta tässäkään tutkielmassa. Toistensa poissulkevuuden sijaan kolmen erilaisen näkökulman välillä kyse on siitä, millaisen tulokulman tutkija tutkimukseensa valitsee.

Näin ollen teoreettisen johdonmukaisuuden ja selkeyden nimissä tämän tutkielman kantava taustaoletus on, että valtion erikoistuminen ja suhteellinen etu vaikuttavat siihen, mitä se tavoittelee kauppapoliittiselta regiimiltä, eikä Yhdysvallat tee tässä suhteessa poikkeusta. Lisäksi tutkielma olettaa, että tässä prosessissa keskeistä roolia näyttelevät keskeiset valtaapitävät toimijat. Valtioiden moninaisesta erikoistumisesta luonnollisesti seuraa se, että valtioiden intressit kauppapolitiikassa eivät ole täysin yhteneviä, vaan erimielisyyksiä ja suoranaisia riitatilanteita sekä potentiaalisia yhteistyömahdollisuuksia ilmenee. Samoin monesti valtio saattaa priorisoida jonkin muun politiikkakäsitteen yli oman kauppapoliittisen etunsa. Ei ole tavatonta, että esimerkiksi turvallisuuspolitiikka painaa vaakakupissa enemmän kuin kauppasuhteet. Nämä reunahuomiot mielessä pitäen seuraavissa kappaleissa osoitetaan, miten kansainvälinen kauppa on ilmiönä otollinen regiimin syntymiselle ja kehittymiselle.

## **2.2. Regiimien evolutiivisuus, kansainvälinen järjestys, yhteistyö ja johtava suurvalta**

Niin sanotut regiimit voidaan määrittellä eri aiheisiin keskittyvien implisiittisten tai eksplisiittisten periaatteiden, normien, sääntöjen ja päätöksentekomenetelmien kokonaisuuksiksi, joiden ympärillä toimijoiden odotukset kohtaavat (Krasner, 1982: 185–186). Stephen Krasnerin mukaan (ibid.) periaatteet ovat faktoihin, syy–seuraus-suhteisiin ja velvollisuuksiin liittyviä uskomuksia. Normit puolestaan hän määrittelee käyttäytymisstandardeiksi, jotka muotoutuvat suhteessa oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Säännöt taas ovat aihespesifejä toimia koskevia kieltoja ja määräyksiä. Toisin sanoen regiimejä ei voi erottaa valtioiden välisistä enemmän tai vähemmän standardoituneista kanssakäymistavoista. Robert Keohane ja Joseph Nye kutsuvatkin (1977: 19) regiimejä hallitsevien järjestelyjen kokonaisuuksiksi.

Vaikka Krasnerin, Keohanen ja Nyen määritelmät ovat monella tapaa mielekkäitä, se miten regiimit tarkalleen määrittelee, ei ole aivan yksinkertaista. Arthur Stein onkin todennut (1982: 299), että kansainvälisen järjestyksen ilmenemisen määrittelemisen ja selittämisen haastavuus on johtanut tutkijat

käyttämään regiimi-termiä väljästi tarkoittaen kaikkea kansainvälisen kanssakäymisen ja kansainvälisten organisaatioiden väliltä. Yhdessä ääripäässä regiimin määritelmä viittaa kaikkiin kansainvälisiin interaktioihin spesifin aiheen ympärillä, kun taas toisessa regiimi nähdään synonyymina kansainväliselle instituutiolle, jolloin regiimitutkimuskin muuttuu kansainvälisten instituutioiden tutkimukseksi (Stein, 1982: 299–300). Myös Susan Strange on kritisoinut regiimiteoriaa terminologisesta epätäsmällisyydestä, joka hämää, ellei suorastaan johda harhaan (Strange, 1982: 485).

Klassisessa regiimikirjallisuudessa erotellaan kolme orientaatiota regiimeihin, joilla kaikilla on erilainen käsitys regiimien merkityksestä kansainvälisessä politiikassa (Krasner, 1982: 190). Ensimmäisen orientaation – jota Krasner kutsuu rakenteelliseksi – mukaan regiimeillä ei ole mainittavaa merkitystä, ja koko konsepti on joko turha tai jopa harhaanjohtava. Toinen eli modifioitu rakenteellinen orientaatio näkee, että regiimeillä on väliä joidenkin reunaehtoien puitteissa. Kolmas tulokulma regiimeihin on niin sanottu grotiuslainen orientaatio, joka pitää regiimejä suorastaan luonnollisina osina monimutkaisessa ja pitkäjänteisessä ihmiskäytöksessä.

Tässä tutkielmassa paino on modifioidun ja grotiuslaisen orientaation välimaastossa. Taustaoletuksena on, että regiimeillä on merkitys kansainvälisessä politiikassa. Ne tarjoavat johdonmukaisen alustan, jossa valtiot harjoittavat kansainvälistä politiikkaa. Regiimien merkitys kumpuaa valtioista, joiden merkitys puolestaan kumpuaa ihmisistä. Silti itsessään regiimit ovat olemassa riippumatta yksittäisen valtion sen enempää kuin ihmisenkään tulkinnasta, eli niillä on sosiaalisesta ja inhimillisestä toiminnasta kumpuavasta luonteestaan huolimatta merkitys valtioiden yksittäisistä päätöksistä riippumattomina rakenteina. Periaatteessa valtio voi jättäytyä ainakin osin regiimin ulkopuolelle, mutta regiimiä itsessään se ei voi muuttaa mielensä mukaan. Regiimin ulkopuolelle jättäytyminen tosin saatetaan tulkita muiden valtioiden toimesta epäsuotuisaksi valinnaksi, jolla on seurauksensa. Kansainvälinen kauppapoliittinen regiimi sitoo käytännössä suurta osaa maailman valtioista, joskaan kaikki regiimiin sisältyvät säännöt eivät velvoittavuudessaan ole sen absoluuttisempia kuin usein poliittisia vivahteita saava kansainvälinen oikeus ylipäänsä. Tämän lisäksi vaikuttaa siltä, että toimiakseen erityisesti avoimeen vaihdantaan nojaava kansainvälinen kauppapolitiikan regiimi vaatii johtavan suurvallan tai niin sanotun hegemonisen toimijan sitoutumista. Tähän palataan kappaleen lopussa.

Yksinkertaisuudessaan aiheespesifien teemojen ympärillä olevat periaatteet, normit, säännöt ja päätöksentekomekanismit helpottavat valtioiden välistä kanssakäymistä. Vakiintuneina elementteinä ne vähentävät kanssakäymiseen väistämättä liittyvää epävarmuutta ja siten helpottavat sekä valtioiden



omien politiikkatoimien että valtioiden toisilleen asettamien odotusten määrittämistä. Regiimit luovat ennakoitavuutta, jatkuvuutta ja järjestystä kansainvälisiin suhteisiin. Ennakoitavuus, jatkuvuus ja järjestys puolestaan toimivat ennakkoehtoina yhteistyölle. Tässä tutkielmassa regiimiteoriaa käsiteltäessä ajatukset yhteistyöstä ja järjestyksestä ovatkin vahvasti läsnä, sillä molemmat toimivat onnistuneen kansainvälisen kaupan ennakkoehtoina.

Krasner huomauttaa (1982: 186–187), ettei regiimejä pidä sekoittaa kansainvälisten sopimusten kanssa. Kansainväliset sopimukset toisin kuin regiimit ovat hyvin alttiita muutoksille valtioiden intresseissä ja vallan jakautumisessa. Regiimit ovat kestävämpiä, ennen kaikkea kansainvälisiä sopimuksia fasilitoimaan suunniteltuja järjestelyjä (ibid.). Tämän tutkielman kannalta Krasnerin jako on huomionarvoinen. Tutkielma keskittyy kahteen kansainväliseen sopimusneuvotteluun, mutta olettamana on, että näihin neuvotteluihin liittyvillä tavoitteilla on kerrottavaa myös kauppapoliittisen regiimin kannalta. Viime kädessä kauppapoliittisen regiimin tematiikkaa koskevat neuvotellut sopimukset heijastavat sitä, mitä kukin valtio laajemmassa regiimin näkökulmassa tavoittelee. Kuten edellä kirjoitettiin, Krasner itsekin lukee säännöt ja päätöksentekomenettelyt relevanteiksi regiimin osiksi. Näin ollen säännöissä ja päätöksentekomenettelyissä näkyvien muutosten voidaan olettaa vaikuttavan pohjimmiltaan myös regiimin luonteeseen. Tässä yhteydessä on toki hyvä muistuttaa, että lähtökohtaisesti regiimi ja asianmukaiset organisaatiot edeltävät sääntöjä, niin kuin Kenneth Dam asian muotoilee (1970: xiii), mutta regiimin jo muodostuttua regiimin ja sääntöjen välinen suhde muuttuu väistämättä vastavuoroisemmaksi. Regiimi toisin sanoen vaikuttaa sääntöihin ja sovitut säännöt vaikuttavat regiimiin.

Järjestys lienee kiistatta yksi keskeisimmistä kansainvälisen politiikan teorian ikuisuuskyseisistä. Miten anarkiseksi mielletty valtioiden välinen tila voi samalla osoittaa huomattavassa määrin järjestystä, vaikka pakottavaa valtioiden yläpuolella olevaa toimijaa ei ole? Kansainvälisessä kaupassakin päivittäin valtiosta toiseen kulkee meriteitse hyödykkeitä miljardien Yhdysvaltain dollarien arvosta ilman sen suurempaa kitkaa, yritykset hyödyntävät monimutkaiseen työnjakoon ja optimointiin perustuvia kansainvälisiä arvoketjuja, ja kuluttajat ostavat palveluita internetin avulla tuhansien kilometrien päässä toimivilta yrityksiltä. Kansainvälinen tuotanto ja kauppa muodostavat niin monimutkaisen inhimillisen yhteistyön verkoston, että aivan niin kuin Leonard Read aikanaan kirjoitti (1958) klassisessa esseessään *I, Pencil*, kukaan yksin ei enää tiedä, miten edes kynän kaltaiset yksinkertaiset perushyödykkeet valmistetaan. Kaiken tämän Readinkin kuvaileman yhteistyön ehtona luonnollisesti on, että valtioiden välisissä kaupallisissa suhteissa säilyy järjestys.

Regiimitutkimus liittyy olennaisesti kansainvälisen järjestyksen kysymyksiin. Keohane onkin todennut (1982: 235), että tutkimme regiimejä, koska olemme kiinnostuneita ymmärtämään järjestystä maailmanpolitiikassa. Valtavirtaisessa kansainvälisen politiikan tutkimuksessa, erityisesti sen neorealisisessa ja neoliberaalissa virtauksessa, maailma nähdään anarkisena tilana, jossa valtioiden yläpuolella ei ole varsinaista valtioita ohjaavaa toimijaa (Grieco, 1988: 487). Tämä ei kuitenkaan tarkoita kaaosta, vaan ennen kaikkea sitä, että kansainvälisessä tilassa ei ole selkeää valtioita pakottavaa hallitusta. Anarkia ei tarkoita täyttä kaaosta vaan rajoittaa järjestyksen ja yhteistyön potentiaalia valtioiden välisissä suhteissa (Waltz, 1979: 106). Keohane uskoo (1984: 243), että regiimit auttavat lieventämään tätä anarkian vaikutusta kansainvälisessä tilassa ja rajoittavat kansainvälisten suhteiden alttiutta konflikteille.

### 2.2.1. Regiimin synty Steinin ja Keohanen mukaan

Jos regiimeissä piilee niin suuri potentiaali kuin Keohane näkee, lienee aiheellista pohtia regiimien ja anarkiassa näkyvän järjestyksen välistä suhdetta. Asiaa voi lähestyä esimerkiksi Steinin ajatusten kautta. Stein määrittää (1982: 300) valtioiden tekemien itsenäisten päätösten lopputulemat valtioiden intressien ja preferenssien funktioiksi. Nämä funktiot ja lopputulemat konstituivat kansainvälisen politiikan, mutta eivät regiimien, toimintaa (ibid.). Esimerkkinä tästä Stein käyttää (1982: 300–301) asevarustelua. Asevarustelu ei ole hänen mukaansa regiimi, vaikka jokaisen toimijan päätökset ovat ehdollisia toisen toimijan aiemmille päätöksille, koska päätökset perustuvat itsenäisiin ja kainostelemattomiin ratkaisuihin. Regiimin ehtona on, että päätökset eivät ole itsenäiseen päätöksentekoon perustuvia (ibid.). Stein pitääkin yleisimpänä esimerkkinä regiimistä kansallista yhteiskuntaa nimenomaan siksi, että läsnäolollaan kansallinen yhteiskunta rajoittaa kansalaistensa käyttäytymistä. Kansainvälisesti regiimin tunnistaa siitä, kun valtioiden kaavanmukainen käytös on yhteisen eikä niinkään itsenäisen päätöksenteon lopputulema (ibid.). Toisin sanoen sinänsä vastavuoroinen toiminta ei vielä täytä Steinin määritelmää regiimistä. Olennaista on vuorovaikutuksen olemassaolo, jossa valtion itsenäinen päätöksenteko on osin rajoittunutta. Kauppapoliittinen regiimi täyttää tämän Steinin ehdon, sillä huolimatta suurvaltojen merkittävästä roolista kauppapoliittisessa regiimissä, vuorovaikutus kansainvälisessä kaupassa rajoittaa valtioiden itsenäistä päätöksentekoa. Edes kaikkein vaikutusvaltaisimmat valtiot eivät voi toimia kauppapolitiikassaan täysin mielivaltaisesti, vaan käytöksellään ne mukailevat yhteisesti neuvoteltuja sopimuksia ja sovittuja päätöksentekojärjestelmiä.

Tästä seuraa se, ettei regiimejä aina välttämättä tarvita. Stein hahmottelee (1982: 301–304) kolme erilaista tilannetta, joissa regiimeillä ei ole välttämätöntä funktiota. Ensinnäkin kun jokainen valtio saavuttaa suosituimman päämääränsä itsenäisten päätösten avulla, eikä konfliktia ilmene, regiimiä ei synny (Stein, 1982: 301). Tällaisessa tilanteessa valtiolla on selkeä käsitys päämäärästään, joka on riippumaton toisen valtion päätöksestä ja sama toisinpäin. Toiseksi konfliktittoman asetelman lisäksi regiimiä ei Steinin näkemyksen mukaan (1982: 302–303) tarvita tilanteessa, joka muistuttaa peliteoreettisesti valistusfilosofi Jean-Jacques Rousseau alkuaan hahmottelemaa niin sanottua hirvenmetsästys-peliä (ks. esim. Rousseau, 1754). Rousseau pelissä hirven kaataminen vaatii yhteistyötä, eikä kukaan yksin voi kaataa hirveä. Sen sijaan jäniksen metsästäminen onnistuu itsenäisesti. Kansainväliseen politiikkaan sovellettuna tällaisessa tilanteessa valtiot jakavat käsityksen suosituimmasta päämäärästä (hirvi), joka voidaan saavuttaa vain yhteistyön avulla. Tämä on ensimmäinen potentiaalinen tasapainotila. Toisaalta toimimalla itsenäisesti valtio voi saada pienen hyödyn (jänis), joka ei kuitenkaan tasapainotilana ole millään tapaa yhtä tyydyttävä kuin ensin mainittu. Tässä tilanteessa regiimiä ei tarvita, koska molemmat toimijat ovat tietoisia toistensa preferensseistä ja samaa mieltä suosituimmasta lopputulemasta (Stein, 1982: 303). Kolmanneksi regiimiä ei muodostu tilanteessa, jossa saavutetaan toisen valtion suosituin lopputulos, ja toinen onnistuu huomattavasti huonommin, muttei voi millään ratkaisulla myöskään parantaa tilannettaan (Stein, 1982: 304).

Kauppapolitiikka ei luonteeltaan muistuta kolmea edellä kuvattua tilannetta, joissa regiimin tarpeellisuus on kyseenalaista. Ensinnäkin taloudellisissa ulkosuhteissa ilmenee konflikteja, joten itsenäisillä päätöksillä ei saavuteta kaikkein kannalta suosituinta päämäärää. Jos kauppapolitiikka perustuisi jokaisen valtion täysin itsenäisiin päätöksiin, todennäköisesti kansainvälinen kauppa käytäntöineen muodostuisi vielä nykytilaakin monimutkaisemmaksi päällekkäisyyksien ja poikkeuksien mosaiikiksi. Tämä on nähtävissä esimerkiksi kunkin valtion itsenäisessä sääntelyssä, joka ei välttämättä itsessään kuulu kauppapolitiikan piiriin mutta vaikuttaa kansainväliseen vaihdantaan. Toiseksi kauppapolitiikassa valtiot eivät tarkalleen ottaen jaa käsitystä yhteistyöllä saavutettavissa olevasta suosituimmasta päämäärästä, vaan kunkin valtion omaleimainen tuotantorakenne suhteellisine etuineen viime kädessä vaikuttaa tuon valtion käsitykseen siitä, mitä kauppapolitiikalla kannattaa tavoitella. Toisaalta on hyvä muistaa, että laajana päämääränä kauppapolitiikan jonkinasteinen sulavuus tai toimivuus voidaan nähdä yleisesti jaetuksi. Erikoistumisen seurauksena valtiot luottavat siihen, että ne voivat täydentää hyödyketarpeitaan vaihdannalla muiden valtioiden kanssa. Näin ollen valtioiden erikoistumisen näkökulmasta kauppapolitiikka muistuttaa jossain määrin Rousseauin kuvailemaa hirvenmetsästystä. Kolmaskaan skenaario ei tunnu mielekkäältä kauppapolitiikan kanssa, joskin Stein

nostaa (1982: 304) vapaaehtoiset vientirajoitteet esimerkiksi tilanteesta, joka kuvaa hahmoteltua kolmatta asetelmaa, jossa regiimiä ei synny. Pidemmän päälle kauppapolitiikassa vaaditaan vastavuoroista yhteistyötä, jossa toimijoiden yksipuoliset ratkaisut eivät tuota kenenkään kannalta suosituinta lopputulemaa.

Steinin jaottelussa korostuu regiimien funktionaalinen luonne. Jos regiimiä ei tarvita kansainvälisissä suhteissa, eli sille ei ole funktionaalista tilausta, se ei rakennu. Myös Krasner alleviivaa (1982: 189), etteivät regiimit ole toiminnan itsetarkoitus. Funktionaalinen kysyntä regiimeille syntyy, kun valtioiden itsenäiset valinnat johtavat lopputulemiin, jossa yksikään toimija ei saavuta suosituinta mahdollista tasapainotilaa (Stein, 1990: 32). Stein kutsuu (ibid.) tätä tilannetta yhteisten intressien dilemmaksi. Tyypillinen peliteoreettinen asetelma, joka kuvaa yhteisen intressin dilemmaa, on vangin dilemma. Vangin dilemmassa toimijoiden kannattaa joka tilanteessa ottaa strategia, joka johtaa potentiaalia heikompaan tasapainotilaan. Päästäkseen parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen toimijoiden pitää välttää ottamasta sinänsä itsestään selvää strategiaa, joka ei johda optimaaliseen lopputulemaan. Yhteisten intressien dilemman lisäksi Stein on hahmotellut (1982: 309) regiimien syntyä edesauttavaksi tilaksi niin sanotun yhteisen vastahakoisuuden dilemman. Tällainen dilemma eroaa yhteisen intressin dilemmasta siinä, että yhteisen tavoitellun päämäärän turvaamisen sijaan toimijat koettavat estää jotain spesifiä lopputulemaa syntymästä (ibid.). Yhteisten intressien dilemmojen selvittäminen vaatii regiimiä, joka perustuu yhteistoimintaan, kun taas yhteisen vastahakoisuuden dilemman kanssa toimiminen edellyttää regiimiltä yhteen sovittavaa luonnetta (Stein, 1982: 312).

Kauppapolitiikassa on tunnistettavissa sekä yhteisten intressien dilemma että yhteisen vastahakoisuuden dilemma, joskin yhteisten intressien dilemma vaikuttaa ilmeisemmin kauppapolitiikkaan sopivalta tulkintavälineeltä. Ensinnäkin kansainvälinen kauppa itsessään lähtee asetelmasta, jossa itsenäinen toiminta johtaa epäsuotuisaan tasapainotilaan, sillä koko idea valtioiden välisen vaihdannan hyvinvointia tuottavista vaikutuksista nojaa erikoistumiseen ja yhteistyöhön. Kunkin valtion on punnittava tarkasti, onko sinänsä helppo ratkaisu jättää tekeminen sikseen parempi kuin potentiaalinen riskinotto ja pyrkiminen optimaalisempaan lopputulemaan. Kauppapolitiikkaan liittyy aina riskinsäkin, sillä kansainvälisen kaupan hyvinvointivaikutukset eivät välttämättä jakaudu tasaisesti kaikkiin tulo- ja työntekijäryhmiin.

Toiseksi yhteisen vastahakoisuuden dilemma on selkeimmillään nähtävissä yhteisissä protektionismin vastaisissa ponnisteluissa. Kauppapoliittiseen regiimiin on luotu erityiset instituutiot ja päätöksentekojärjestelmät, joiden lähtökohtainen tehtävä on kansainvälisen kaupan vapauttamisen

lisäksi suojata maailmantaloutta protektionismilta vähentämällä kauppasuhteiden potentiaalista kitkaa. Erityisen kirkkaaksi asia käy sääntelyyn liittyvien kaupan esteiden kanssa, jolloin ainakin periaatteessa valtioiden kannattaa hakeutua sääntelyviranomaisten väliseen dialogiin, jotta uusien sääntelyyn liittyvien kaupanesteiden syntyminen voidaan mahdollisesti välttää.

Myös Keohanen ajattelussa korostuu (1982: 326) kysyntä regiimejä luovana muuttujana. Keohane kritisoi hegemonisen tasapainon teoriaa liiasta keskittymisestä hegemonisen toimijan tarjontasääntelyyn regiimejä synnyttävänä muuttujana (ibid.). Analyysissään Keohane olettaa (1982: 329) rationaalisen valinnan teoriaa mukaillen kansainvälisen politiikan toimijoiden olevan rationaalisia suhtautumisessaan rajoitteisiin ja kannustimiin, jolloin muutokset kansainvälisessä järjestelmässä vaikuttavat toimijoiden toimintatapoihin. Keohanen lähestymistapa (1982: 330) on rakenteellinen; kansainväliset riippuvuudet ja valtasuhteet vaikuttavat huomattavasti regiimien muotoon, mikä johtaa siihen, että voimakkaammilla toimijoilla on merkittävämpi rooli regiimien muotoutumisessa. Näin ollen regiimit ovat ”sopimuksia”, joiden piiriin kuuluu toimijoita, joilla on pitkän tähtäyksen päämääriä ja jotka haluavat rakentaa suhteensa tasapainoisesti ja molempia hyödyttävästi. Kysyntä vaikuttaa regiimien syntyyn sitä kautta, että valtioilla on kysyntää regiimeille, joista ne kokevat saavansa enemmän hyötyä kuin kustannuksia (Keohane, 1982: 331–332). Tällöin regiimin tehtävä on edistää hyötyä tuottavien sopimusten laatimista valtioiden välillä, mitkä ilman regiimiä jäisivät toteutumatta (ibid.).

Keohane lähestyy asiaa (1982: 334–335) mielenkiintoisesti niin sanotun markkinahäiriön teorian kautta. Taloustieteen teoriassa vapaiden markkinoiden epäonnistumisen nähdään johtuvan kolmesta keskeisestä syystä (ks. esim. Tuomala, 2009). Ensinnäkin markkinoiden epäonnistumisen voi aiheuttaa esteenä olevat informaatiokustannukset. Toiseksi markkinoiden epäonnistumista edesauttaa epäselvästi määritellyt omistusoikeudet. Kolmanneksi markkinat voivat epäonnistua, mikäli erimielisyyksiä hyötyä tuottavien sopimusten hyödyn jaosta ilmenee. Vastaavat asetelmat voidaan hahmotella regiimien muotoutumisen taustalla. Keohane käsittelee (1982: 338) kolmea edellä lueteltua syytä kansainvälisen politiikan kontekstissa siten, että omistusoikeuksien epäselvyyttä hän kutsuu toiminnan vastuiden epäselvyydeksi. Erimielisyydet hyötyä tuottavien sopimusten hyödynjaosta hän pukee muotoon positiiviset transaktiokustannukset. Informaatiokustannuksista Keohane käyttää termiä informaation epätäydellisyys.

Kun toiminta tuottaa tuloksia, jotka jäävät alle optimaalista, voidaan puhua ”markkinoiden epäonnistumisesta” eli kansainvälisessä politiikassa valtioiden itsenäisen päätöksenteon

epäonnistumisesta. Keohane näkee (1982: 334–335), että tämä kansainvälisen politiikan markkinahäiriö voi korjaantua regiimien avulla. On hyvä huomata, että Steinin ajattelussa (1990: 32) vastaava asetelma nähdään regiimien katalyyttina, vaikka Stein ei käytäkään samaa taloustieteellistä terminologiaa kuin Keohane. Keohanen teoria vaikuttaa olevan varsin johdonmukainen Steinin aatosten kanssa (1982: 331–334) myös sen suhteen, missä tilanteissa regiimejä ei tarvita. Tarveperusteinen kysyntä tuntuu olevan molempien analyysissä tärkein regiimien syntyä edesauttava muuttuja.

Aivan niin kuin Steinin ajatuksia, myös Keohanen päätelmiä voi hyödyntää kauppapolitiikan arvioinnissa. Kansainvälisessä politiikassa vallitsee lähtökohtaisesti epätäydellisen informaation tila, eikä kauppapolitiikka tee tässä poikkeusta. Samoin kauppapolitiikassa löytyy paljon erimielisyyksiä siitä, miten toiminnan vastuiden tulee jakautua. Parhaimpia esimerkkejä tästä lienee jatkuva vääntö teollisuusmaiden ja kehittyvien maiden välillä WTO:ssa siitä, millaiset vastuut kullekin valtiolle kuuluvat (ICTSD, 2015). Erityisen paljon keskustelua on herättänyt Kiinan kaltaisten nousevien talouksien rooli, koska periaatteessa ne kuuluvat kehittyvien maiden leiriin, vaikka käytännössä Kiinakin muistuttaa yhä enemmän teollistunutta valtiota (Niemi, 2015). Lopuksi kansainväliseen kauppaan kitkaa synnyttää erimielisyys hyötyjen jakautumisesta; positiivisia transaktiokustannuksia on runsaasti jaossa, mutta niiden jakautuminen valtioiden välillä on kaikkea muuta kuin yhdentekevää. Uusissa neuvotteluasetelmissa valtiot kohtaavat arviointitilanteita, joissa niiden on punnittava sopimusten mahdollisia etuja sekä omalta kannaltaan että muiden osapuolten kannalta. Tämä kysymys etujen suhteellisesta ja absoluuttisesta jakautumisesta on vahvasti läsnä kansainvälisen politiikan tieteenalan sisäisessä debatissa.

Neorealistisen koulukunnan ehkä tunnetuin edustaja Kennet N. Waltz kommentoi (1979: 104–105) klassikkoteoksessaan *Theory of International Politics*, että anarkisessa self help -tilassa valtiot suojelevat ennen kaikkea itseään muilta valtioilta. Oma jatkuvuus on jopa tärkeämpää kuin oman hyvän edistäminen. Kun potentiaalisia yhteistyömahdollisuuksia ilmenee, valtiot ovat varovaisia sen suhteen, miten yhteistyön tuottamat edut jakautuvat suhteellisessa mielessä (ibid.). Toisin sanoen viime kädessä anarkia rajoittaa valtioiden kykyä yhteistyöhön jopa sellaisissa tilanteissa, joissa niillä on tunnistettavia yhteisiä intressejä (Grieco, 1988: 485). Jos uskomme Keohanea tai Steinia, tästä asetelmasta ylipääseminen vaatii nimenomaan regiimejä.

Edellä käsitellyssä Steinin (1982) analyysissä ajatus yhteistyön rajallisuudesta on implisiittisesti läsnä, koska Steinin oletus regiimien synnystä edellyttää tilanteita, joissa on jonkin muotoisia hyötyjä

jaettavana. Sen sijaan samoin edellä käsitelty Keohanen (1982) kysyntätarve regiimien synnyttäjänä nojaa eksplisiittisemmin tähän oletamaan. Waltzin suhteellisen edun teoria yhteistyötä rajoittavana tekijänä on johdonmukainen Keohanen teorian kanssa myönteisistä transaktiokustannuksista kansainväliselle politiikalle leimallisena ”markkinahäiriötilanteena”. Keohanehan näkee, että regiimejä tarvitaan, jotta toimijat voivat ylittää tilanteen, jossa myönteiset transaktiokustannukset (jakautumisellaan) aiheuttavat erimielisyyksiä toimijoiden kesken ja näin ollen epäoptimaalisen lopputuleman. Waltz määrittelee saman ilmiön sensitiivisyydeksi suhteellisten etujen jakautumisen kanssa. Neoliberaalin institutionalismin, jota Keohanen ja Steinin voidaan tulkita edustavan ajatuksineen, ja neorealismien suurin ero valtioiden välisen yhteistyön rajojen määrittämisessä vaikuttaakin välillä hiuksenhienolta.

Mutta riittääkö pelkkä funktionaalinen kysyntä sekä synnyttämään että ylläpitämään regiimejä? Kuten Robert Gilpin asian muotoilee (2001: 93), on ehkä mahdollista luoda yhteistyölle perustuva liberaali kansainvälinen järjestys ilman hegemonista valtiota, mutta käytännössä tällaista ei ole ilmennyt ikinä historiassa. Tältä osin Gilpinin ja Keohanen ajatuksissa tuntuu olevan pieni poikkeama. Keohanehan kritisoi ajatusta hegemonisesta valtiosta jonkinlaisena regiimien tarjontasäätelijänä. Gilpin huomauttaa (2001: 94), ettei sinänsä oletta minkä tahansa johtavan valtion automaattisesti ajavan liberaalia järjestystä kansainvälisessä taloudessa, vaan että liberaali järjestys kansainvälisessä taloudessa vaatii vaikutusvaltaisen toimijan, joka sitoutuu sen periaatteisiin. Gilpin myös tunnustaa (2001: 97), että teoriaa on vaikeaa todistaa, mutta empiiriset havainnot tukevat sitä. Myös tämä tutkielma nojaa Gilpinin viittaamaan empiiriseen havaintoon Yhdysvaltojen roolin merkittävyydestä vapaakauppaa edistävän kauppapoliittisen regiimin takuumiehenä.

### **3. Kauppapoliittinen regiimi**

Kaiken edellä käsitellyn perusteella voitaneen esittää, että kauppapoliittinen regiimi kumpuaa funktionaalisesta tarpeesta, joka liittyy inhimilliseen toimintaan. Valtiot ovat hyvin pitkälle erikoistuneet kansainvälisessä taloudessa itselle edulliseen tuotantoelämään, joka tuotannontekijöiden käyttämisen optimoinnin ohella tuottaa tarpeen laajalle kansainväliselle vaihdannalle. Anarkian vallitessa tarve kansainvälisen vaihdannan koordinoinnille kasvaa. Lisäksi tätä koordinaatiota ja laajemmin kansainvälistä järjestystä ja regiimin jatkuvuutta ylläpitämään tarvitaan johtava valtio, joka jo pidemmän aikaa on ollut Yhdysvallat.

Koska tämä tutkielma viime kädessä etsii vastausta siihen, millaiseen suuntaan Yhdysvallat kauppapoliittista regiimiä tutkimuksen alla olevalla sopimuskaksikolla pyrki kehittämään, on tärkeää pohtia, miltä kauppapoliittinen regiimi tätä nykyä näyttää. Seuraavassa alakappaleessa käydään tarkemmin kiinni kauppapoliittisen regiimin luonteeseen. Ensin sitä arvioidaan Donald Puchalan ja Raymond Hopkinsin kehittämää arviointijaottelua ja tunnusmerkkejä vasten, minkä jälkeen käydään tarkemmin kiinni kauppapoliittisen regiimin kehityksen taustaan. Tarkoitus on tarjota lukijalla työkalut sen ymmärtämiseen, millainen kauppapoliittinen regiimi on ja miten se on kehittynyt erityisesti toisen maailmansodan jälkeisenä aikana.

### **3.1. Kauppapoliittisen regiimin arviointi**

Kauppapoliittisen regiimin arvioinnissa hyödyllinen työkalu on esimerkiksi Puchalan ja Hopkinsin (1982: 246–247) viisiosainen jaottelu. Ensimmäinen regiimit ovat heidän mukaansa subjektiivisia heijastaessaan toimijoiden ymmärrystä ja odotuksia sekä näkemyksiä legitimitistä, sopivasta tai moraalista käyttäytymisestä. Toiseksi regiimi sisältää omat ”opinkappaleensa”, jotka ohjaavat päätöksentekoa. Kolmanneksi regiimin kuvailu edellyttää keskeisten periaatteiden tunnistamista ja määrittämistä. Neljänneksi regiimeistä on havaittavissa omat eliittinsä, jotka toimivat regiimin sisällä. Viidenneksi Puchala ja Hopkins alleviivaavat (ibid.), että regiimi voidaan nähdä kaikkialla siellä, missä erottuu johdonmukaista käytöstä. Tätä varsin laavaa määritelmää kirjoittavat perustelevat sillä, että johdonmukaisuus käytöksessä edellyttää periaatteiden, normien ja sääntöjen olemassa oloa.

Tämän lisäksi Puchala ja Hopkins luonnostelevat (1982: 248–250) neljä ideaalia tunnusmerkkiä tai jaottelua, joita vasten puntaroida regiimiä. Ensimmäinen on lineaarinen jako spesifeihin ja diffuuseihin regiimeihin regiimin funktion mukaan. Jaottelussa spesifit regiimit keskittyvät yksittäisiin asioihin, kun taas diffuusit regiimit sisältävät useampia asiakokonaisuuksia. Diffuusien regiimin periaatteet otetaan monesti annettuina spesifeissä regiimeissä, mistä johtuen kirjoittajien mukaan diffuuseja regiimejä voi myös kutsua normatiiviksi superrakenteiksi. Toinen jaottelu koskee regiimin formaaliutta. Formaali regiimi koostuu organisaatioista, neuvostoista tai muista virallisista elimistä. Informaalit regiimit puolestaan toimivat osapuolten välillä ilman konkreettista byrokratiaa. Esimerkkinä tällaisesta regiimistä Puchala ja Hopkins käyttävät Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton välistä kylmänsodanaikaista liennytyä (ibid.). Kolmas jaottelu perustuu regiimin sisäisen muutoksen luonteeseen. Yhtäältä regiimi voi muuttua laadullisesti olemassa olevan kehikkonsa puitteissa, jolloin kyse on evolutiivisesta muutoksesta. Toisaalta regiimi voi muuttua vallankumouksellisesti, jolloin regiimiä määrittävät



periaatteet muuttuvat, kun aiemmassa rakenteessa alisteisessa asemassa olleet toimijat pyrkivät edistämään uusia itselleen suotuisia periaatteita. Neljäs jaottelu on regiimin luonnehtiminen sen mukaan, miten paljon se sisältää distributiivista vinoumaa. Tällöin regiimit voi jakaa havaitun reiluuden mukaan reiluihin ja epäreiluihin regiimeihin. Kun vinoumaa on paljon, regiimi palvelee ensisijaisesti vaikutusvaltaista toimijaa tai toimijoita. Vastaavasti pieni vinouma tarkoittaa sitä, että regiimiin osallistuvat heikommatkin toimijat hyötyvät siitä. Puchala ja Hopkins ennakoivat (ibid.), että edellä kuvatun kaltainen reilu regiimi on kestävämpi ja elää todennäköisesti pidempään kuin järjestely, jossa joku hyötyy kohtuuttomasti suhteessa muihin.

Kauppapoliittisesta regiimistä kirjoittaminen edellyttää luonnollisesti sen määrittelemistä, mikä kauppapoliittinen regiimi ylipäänsä on. Tätä voi arvioida esimerkiksi edellä kuvailtua Puchalan ja Hopkinsin jaottelua hyödyntämällä. Ensin kauppapoliittista regiimiä käsitellään viisiosaista jaottelua vasten ja tämän jälkeen neljän ideaalin tunnusmerkin avulla.

Ensinnäkin kauppapoliittinen regiimi on tunnistettavissa subjektiiviseksi. Vaikka kansainvälinen kaupankäynti itsessään ilmentää ruohonjuuritasolla spontaania inhimillistä toimintaa, jonka ensisijaiset motiivit eivät ole poliittisia, on nykyaikainen kaupparegiimi vahvasti politisoitunut. Kaupparegiimistä on tunnistettavissa sekä periaatteita ja normeja että sääntöjä ja päätöksentekomekanismeja, joiden muotoutuminen heijastaa voimakkaasti sitä, mitä toimijat pitävät legitiiminä ja sopivana. Yksinkertaisuudessaan kansainvälisellä kaupalla ei ole nähtävissä vain yhtä mahdollista muotoa, vaan poliittiset valinnat muovaavat ylhäältä alaspäin vallitsevaa rakennetta aivan samoin kuin valtioiden erikoistuminen ja suhteellinen etu kumpuavat alhaalta ylöspäin. Kauppapoliittisen regiimin tunnistaminen subjektiiviseksi ei tietenkään tarkoita, että regiimi olisi luonteeltaan täysin subjektiivinen tai muutettavissa mielivaltaisesti minkälaiseen muotoon tahansa. Kuten Alexander Wendt näkee (1999: 24), toimijat kohtaavat rakenteen ulkoisena sosiaalisena faktana, vaikkakaan rakenne ei ole irrallinen toimijoista.

Toiseksi kauppapoliittisessa regiimissä on nähtävissä keskeisiä ”opinkappaleita”, joihin koko toiminta nojaa. Ehkä ilmeisin näistä on varsin yksinkertainen ajatus siitä, että *kansainvälinen kauppa kannattaa*. Valtioidenvälisen kaupankäynnin uskotaan tuottavan sellaista hyvinvointia, jota ilman sitä ei voida saavuttaa. Valtioiden erikoistuminen kansainvälisessä kaupassa niille ominaiseen ja edukkaaseen tuotantoon, auttaa saavuttamaan hyvinvoinnin tasoja, joita ei yksin kotimaisella tuotannolla voida saavuttaa. Tässä on kyse edellä käsitellystä suhteellisen edun teoriasta. Vaikka yksilöiden välinen vapaa vaihdanta, kuten edellä todettua, itsessään voi olla spontaania politiikan ulkopuolella

motivoitunutta toimintaa, mielenkiintoista kyllä yksilötasolla kaupankäyntiin sisältyvä unelma tai lupaus vaurastumisesta on läsnä myös kansantalouden tasolla valtion näkökulmassa. Valtiokin uskoo voivansa vaurastua osallistumalla kansainväliseen vaihdantaan – jopa siten että kaikki osallistujat vaurastuvat. Ehkä tunnetuin rajatapaus kansainvälisessä yhteisössä lienee Pohjois-Korea, joka on taloutena edelleen varsin suljettu mutta joka silti käy kansainvälistä kauppaa. Selkeänä erona Pohjois-Koreaan kylmän sodan jälkeen monet muut sosialistiset valtiot erityisesti itäisessä Euroopassa vaiheittain avautuivat kansainvälisille markkinoille ja sitoutuivat ajatukseen kansainvälisestä kaupasta vaurautta ja hyvinvointia luovana ilmiönä.

Kolmanneksi kauppapoliittisessa regiimissä on tunnistettavissa keskeisiä periaatteita. Periaatteet voivat olla abstraktimpia kuten *vastavuoroisuus* tai konkreettisempia kuten *suosituimmuusperiaate*, *kansallinen kohtelu* tai WTO:n toimintaan vahvasti kytkeytyvä *konsensusperiaate*. Myös muita periaatteita on tunnistettavissa, eivätkä edellä luetellut esimerkit ymmärrettävästi muodostakaan täydellistä kuvaa kauppapoliittisen regiimin periaatteista. Seuraavaksi käydään läpi näiden neljän periaatteen pääpiirteet.

Yksinkertaisesti kuvaten vastavuoroisuus kauppapolitiikassa tarkoittaa sitä, että toimijat vastaavat toisilleen samalla mitalla – hyvään hyvällä ja pahaan pahalla. Kauppapolitiikassa asetelmaa voi havainnollistaa esimerkiksi kahden valtion välisenä tullitariffiasetelmana, jossa molemmat toimijat ovat valmiita laskemaan tullejaan, jos toinen toimii vastavuoroisesti tulleja laskien. Maailman kauppajärjestö WTO:n puitteissa käytännöllinen esimerkki vastavuoroisuuteen nojaavasta tavoitteesta on tuontitullien sitominen ja alentaminen, jonka tausta löytyy GATT-sopimuksesta. Tarkoituksena on, että olemassa olevia tuontitulleja ei nosteta, vaan niitä pyritään vaiheittain alentamaan vastavuoroisesti (Björklund, 2006a: 39).

Robert Keohane jaottelee (1986: 4) vastavuoroisuuden kahteen kategoriaan: spesifiin ja diffuusiin eli hajanaiseen vastavuoroisuuteen. Spesifi vastavuoroisuus on alkukantaista vastavuoroisuutta, jossa tarkasti rajatussa aiheessa toimijat odottavat mahdollisimman yhteismitallisia vastavuoroisia tekoja samanaikaisesti vastineeksi omista teoistaan. Hajanainen vastavuoroisuus sen sijaan sisältää oletuksen väljemmästä ekvivalenssista. Tärkeää onkin toimien johdonmukaisuus ja yhteisesti jaetuissa velvollisuuksissa pitäytyminen pitemmällä aikavälillä. Tällöin toimijoiden luottamus toisiinsa on syvempää ja perusteellisempää, koska lyhyellä aikavälillä toimijat hyväksyvät mahdollisen ”velan” kertymisen toimiensa välille (Keohane, 1986: 21–22). Kaiken ei tarvitse olla tarkasti yhteismitallista, vaan tärkeää on toiminnan pitkäjänteinen koherenssi.

Vastavuoroisuutta kauppapoliittisen regiimin tunnistettavana periaatteena seuraa niin sanottu suosituimmuusperiaate (most favored nation, MFN). Suosituimmuusperiaate juontaa juurensa Brittiläisen imperiumin ja Ranskan väliseen Cobden–Chevalier-sopimukseen, jolla osapuolet sitoutuivat tulkitsemaan mahdollisen kolmannen valtion kanssa aikaansaamansa etua tuovat kauppapoliittiset neuvottelutulokset myös toisiaan koskeviksi (Björklund, 2006a: 39). Suosituimmuusperiaate jaetaan ehdolliseen ja ehdottomaan tulkintaan (Keohane, 1986: 15–16). Ehdoton suosituimmuusperiaate toteutuu, kun valtio A sitoutuu kohtelemaan valtiota B niin, että A:n neuvotellessa valtion C kanssa sopimuksen, sopimuksessa saavutetut nimenomaiset kirjaukset pätevät automaattisesti myös B:hen. Jos suosituimmuusperiaate toteutuu ehdollisesti, B nauttii A:n eduista vain tarjotessaan ekvivalentin kompensaaion A:lle. Keohanen mukaan (ibid.) ehdoton suosituimmuusperiaate on käytännöllinen esimerkki diffuusista vastavuoroisuudesta. Ehdollinen suosituimmuusperiaate puolestaan edustaa spesifiä vastavuoroisuutta. Lähimpänä diffuusia vastavuoroisuutta Keohane arvioi olevan Euroopan integraatioprosessin (Keohane, 1986: 23).

Viimeiset maininnan arvoiset periaatteet ovat niin sanottu kansallinen kohtelu ja konsensusperiaate. Kansallisen kohtelun ideana on, että ulkomailla tuotettujen tuotteiden kohtelu ei poikkea siitä, miten kotimaisia tuotteita kohdellaan. Toisin sanoen tuotteille asetetut velvoitteet, kuten verot ja tuotemerkinnät, ovat yhteneviä, oli tuotteen valmistaja sitten kotimainen tai ulkomainen. (Björklund, 2006a: 39) Konsensusperiaate puolestaan on vakiintunut käytäntöön WTO:n päätöksenteossa. Kyse on jo GATT:n ajoilta polveutuvasta perinteestä, jota pidetään keskeisenä osana WTO:n legitimizeettiä (Björklund, 2006b: 59).

Neljänneksi voidaan esittää, että kauppapolitiikka sisältää kansainvälisesti oman eliittinsä. Eliittiin kuuluu toimijoita niin julkiselta kuin yksityiseltä puolelta sekä kolmannelta sektorilta. Julkisen puolen eliitin jäseniksi voidaan luokitella valtiotasolla esimerkiksi Yhdysvaltain kauppaviranomaisen virkamiehet tai minkä tahansa muun valtion ulkosuhdehallinnon kauppapolitiikasta vastaavat virkamiehet, alueellisesti Euroopan komission pääosasto DG Traden virkamiehet ja kansainvälisesti Maailman kauppajärjestö WTO:n viranomaiset sekä WTO-toimielimissä työskentelevät valtioiden edustajat. Yksityisellä puolella yrityksistä löytyy myös kauppapolitiikan parissa työskenteleviä asiantuntijoita, ja totta kai sääntelyintensiivisessä ympäristössä on myös kansainvälisten lakirytysten kaltaisia toimijoita, jotka keskittyvät kauppa- ja investointikysymyksiin. Kolmannellakin sektorilla on osansa eliitissä, oli kyse sitten voittoa tavoittelemattomista kansalaisjärjestöistä, joiden toimenkuva koskee kansainvälistä kauppaa ja kehitystä, tai yritysten edunvalvontaan erikoistuneista organisaatioista.

Edellä käsiteltyjen kolmen ryhmän lisäksi myös kauppapolitiikkaan keskittyvät akateemikot niin yliopistoissa kuin tutkimuslaitoksissa voidaan nähdä osaksi kauppapolitiikan eliittiä. Sivumennen sanottakoon esimerkiksi Hosuk Lee-Makiyaman huomauttaneen, että maailmassa on vain jokunen sata henkilöä, jolla on riittävä osaaminen vapaakauppasopimusten neuvottelemiseen (Spence, 2016).

Viidenneksi kauppapolitiikka sisältää runsaasti johdonmukaista käyttäytymistä. Puchalan ja Hopkinsin ajatusten mukaisesti voidaan nähdä, että johdonmukainen käyttäytyminen seuraa periaatteiden, normien ja sääntöjen olemassaoloa. Valtiot ovat kauppapolitiikassa pääsääntöisesti hyvin sitoutuneita normatiiviseen kehikkoon. Esimerkiksi WTO:n riitojenratkaisumekanismia käytetään vakiintuneesti riitatapauksissa, eikä kauppapolitiikassa ilmeneviä erimielisyyksiä kovin kevyin perustein politisoida koskemaan laajemmin valtioiden välisiä kahdenvälisiä suhteita. Riitojenratkaisumekanismien tehokkuus perustuu osin formaalin mekanismin olemassaoloon, mutta muun muassa David Hornsby on arvioinut (2010: 298), että vielä formaalia mekanismeja tärkeämpää on informaali neuvottelu ja sovittelu riitojenratkaisumekanismien varjossa.

Kauppapoliittisen regiimin arvioiminen edellä käsiteltyä Puchalan ja Hopkinsin viisiosaista jaottelua vasten tarjoaa mielekkään tavan jäsenellä sitä, mistä oikeastaan on kyse, kun kauppapoliittisesta regiimistä puhutaan. Samalla tulee osoitetuksi, että ylipäänsä puhuminen kauppapoliittisesta regiimistä analyysin kohteena on mielekäästä, koska yhdenmukaisuuksia löytyy kaikkien viiden jaotteluteeman kanssa. Kuten tämän alakappaleen alussa kirjoitettiin, viisiosaisen jaottelun lisäksi Puchala ja Hopkins määrittivät neljä ideaalia tunnusmerkkiä, joiden avulla regiimin luonnetta voi arvioida. Kokonaiskuvan syventämiseksi lienee suotavaa pohtia kauppapoliittista regiimiä myös näiden tunnusmerkkien valossa.

Ensimmäinen tunnusmerkki koskettaa regiimin katetta ja funktiota. Spesifit regiimit keskittyvät yksittäisiin asioihin, ja diffuusit regiimit sisältävät useampia asiakokonaisuuksia. Kauppapoliittisessa regiimissä voidaan historiallisesti tarkastellen nähdä tietynlainen siirtymä kohti yhä diffuusimpia rakennetta. Siinä missä kauppapolitiikan ydinkysymys pian toisen maailmansodan jälkeen kietoutui korostuneesti tullitariffeihin, ajan kanssa regiimin kate on laajentunut koskemaan monia muita perinteisesti valtion sisäpolitiikkaan kuuluvia aiheita (Gilpin, 2001: 197). Täten modernia kauppapoliittista regiimiä voi syystä kutsua diffuusiksi regiimiksi. Kauppapolitiikan nykytilaa koskevan ylimalkaisenkin tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että paine on olemassa entistä laajempaan diffuusion. Esimerkiksi TTIP- ja TPP-sopimukset sisältävät paljon sellaisia asioita, jotka ovat joko historiallisesti jääneet kauppapolitiikan ulkopuolelle tai joita koskevat säännöt ovat vasta muotoutumassa.

Toinen tunnusmerkki liittyy regiimin formaaliuteen. Kauppapoliittinen regiimi vaikuttaa kohtuullisen formaalilta regiimiltä, jossa on olemassa virallisia organisaatioita. Ilman konkreettisia organisaatioita toimiva informaali regiimi kuvaa huononlaisesti kauppapolitiikan nykytilaa.

Kolmas tapa arvioida regiimiä koskee sisäisen muutoksen luonnetta. Regiimi voi tässä jaottelussa muuttua joko kehityksen tai vallankumouksen kautta. Tämä tunnusmerkki on erityisen relevantti, koska se koskee regiimin kehitystä, mikä viime kädessä on tämän tutkielman ytimessä. Onkin aiheellista palauttaa mieleen, mitä tarkoitamme regiimiä määrittävillä normeilla ja periaatteilla, koska regiimin sisäinen muutos väistämättä liittyy niihin. Aiemmin viitatus Krasnerin mukaan (1982: 185–186) periaatteet ovat faktoihin, syy–seuraus-suhteisiin ja velvollisuuksiin liittyviä uskomuksia, kun taas normit ovat käyttäytymisstandardeja, jotka muodostuvat suhteessa oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Ensinnäkin sanottakoon, että muutokset niin uskomuksissa kuin käyttäytymisstandardeissa voivat olla regiimin kehityksen kannalta merkityksellisiä. Silti nimenomaan muutos uskomuksissa tuntuu vielä normimuutoksiakin merkittävämmältä, sillä viime kädessä muutos siinä, mihin ihmiset uskovat, on perustavanlaatuinen sosiaalisen evoluution muoto. Kuten Wendt kirjoittaa (1999: 108), ihmisen käyttäytyminen nojaa uskomuksiin muista ihmisistä ja ympäristöstään. Wendt esittääkin (1999: 119), että uskomukset pohjimmiltaan ohjaavat merkittävässä määrin myös ihmisten mielihaluja. Toisin sanoen periaatteiden voi nähdä edeltävän normeja. Mikäli on havaittavissa, että regiimissä muuttuvat nimenomaan periaatteet, on perusteltua kysyä, onko käsillä oleva kuvaus regiimistä lainkaan oikea. Kauppapoliittisen regiimin yhteydessä muutos periaatteissa tarkoittaisi muutoksia vastavuoroisuuden, kansallisen kohtelun, suosituimmuuden ja konsensusperiaatteen kaltaisissa keskeisissä periaatteissa. Näin ollen kauppapoliittisen regiimin muutoksen voidaan nähdä olevan perustavanlaatuista, jos analyysissä ilmenee, että TTIP- ja TPP-sopimusten potentiaalinen vaikutus olisi ulottunut regiimin keskeisiin periaatteisiin.

Puchalan ja Hopkinsin neljäs jaottelu koskee regiimin distributiivista vinoumaa. Tällöin kysytään, palveleeko kauppapoliittinen regiimi vaikutusvaltaisia toimijoita eli, onko regiimi tulkittavissa reiluksi vai epäreiluksi. Kysymys reiluudesta on luonnollisesti sukua käsitykselle oikeudenmukaisuudesta, joka ei ole lainkaan helpoimmasta päästä kansainvälisissä suhteissa. Sivistynytkin arvio on altis subjektiiviselle tulkinnalle. Sama subjektiivisuuden haaste koskee valtioiden ja poliittisten toimijoiden käsityksiä kauppapolitiikan hyödyistä. Antamatta liian jyrkkää vastausta voinee olettaa, että kauppapoliittisesta regiimistä hyötyvät tavalla tai toisella enemmän tai vähemmän kaikki siihen osallistuvat, sillä ilman jonkinlaista sisäistettyä hyötyä valtion ei liene lainkaan mielekäästä osallistua

kauppapoliittiseen toimintaan. Sen sijaan sen määrittäminen, kuka hyötyy eniten, ja onko tuo distribuution taso alkuunkaan epäreilu, on huomattavasti vaikeampaa. Kansainvälisen kaupan hedelmien jakautumisen reiluudessa on oletettavasti havaittavissa niin monta mielipidettä kuin toimijoita. Jos esimerkiksi kehittyviltä mailta kysyy, teollisuusmaat tuntuvat hyötyvän liikaa, ja sama logiikka pätee myös toisinpäin.

## **3.2. Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (GATT) ja Maailman kauppajärjestö (WTO)**

Niin sanottu tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (GATT) syntyi toisen maailmansodan jälkeen vuonna 1947 asetelmassa, jossa globalisaatio oli ollut enemmän tai vähemmän pysähtyneisyyden tilassa ensimmäisestä maailmansodasta alkaen. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen kansainvälinen talous alkoi varovaisesti avautua, mutta orastava avautuminen pysähtyi, kun maailma ajautui uudestaan maailmansotaan 1930- ja 1940-lukujen taitteessa. Toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvallat aloitti yrityksensä kohti maailmantalouden vaiheittaista avaamista. Tilanne ei ollut helpoin mahdollinen. Kahden maailmansodan seurauksena valtioiden väliset tullit olivat pilvissä ja taloussuhteet näivettyneet. Esimerkiksi Martin Björklundin tulkinnan mukaan (2006a: 35) sodan runtelemissa valtioissa arvioitiin, että elpyminen ja jälleenrakennus vaatisivat kansainvälisen kaupan kasvattamista.

Alkujaan tarkoituksena oli rakentaa Maailmanpankin tai Kansainvälisen valuuttarahaston kaltainen instituutio kauppapolitiikan alalle, mutta tavoitteesta luovuttiin (WTO, 2016a). Vuoden 1947 Geneven neuvottelukierroksen jälkeen syntyi monenkeskinen sopimusjärjestelmä GATT, jota ajan kanssa kehitettiin ja laajennettiin kaikkiaan kahdeksalla eri neuvottelukierroksella. Kun Geneven kierroksella osallistujia oli kaikkiaan 23, vuosina 1973–1979 käydyllä Tokion neuvottelukierroksella mukana oli jo 102 valtiota. Lisääntyneen kiinnostuksen taustalla vaikutti siirtomaiden itsenäistyminen 1960-luvulta alkaen (Björklund, 2006a: 44).

Viime kädessä nykyaikaisen kaupparegiimin ytimessä on ollut Maailman kauppajärjestö WTO, joka vuonna 1995 syntyi Uruguayneuvottelukierroksen jälkeen GATT:n perustuksille. Uruguayneuvottelukierros aloitettiin jo vuonna 1986, mitä edelsi neljä vuotta kestänyt tunnusteluvaihe. Kaikkiaan tammikuussa 1995 siis kulminoitui yli kymmenen vuoden työ järjestön perustamisen eteen. Toki aikajänne näyttää vielä pidemmältä, jos huomioi edellä mainitut ponnistelut kauppapoliittisen

kansainvälisen järjestön perustamiseksi jo Bretton Woodsin yhteydessä heti toisen maailmansodan jälkeen.

Koko olemassa olonsa ajan WTO on kerännyt niin kiitosta kuin kritiikkiä. Ajoittain vaikuttaa siltä, että WTO:n onnistumista kansainvälisen kaupan vapauttamisessa on vähän turhankin helppoa arvioida kriittisesti. Jopa järjestön nykyinen pääsihteeri Robert Azevedo on tunnustanut, että 18 WTO:n 20 olemassaolon vuodesta on tuottanut laihoja tuloksia (Azevedo, 2015). Olisi kuitenkin väärin punnita WTO:n onnistumista yksin tulosten perusteella. Järjestön toki odotetaan tuottavan jäsenvaltioita miellyttäviä neuvottelutuloksia, mutta erityisesti johtavan suurvallan eli Yhdysvaltojen näkökulmasta WTO:n kaltaiset organisaatiot tuovat joka tapauksessa ennakoitavuutta ja järjestystä valtioiden välisiin suhteisiin. Vaikka tulokset olisivat vähäisiä, järjestö olemassa olollaan pitää huolen, että valtiot kokoontuvat yhteen kauppapoliittisissa kysymyksissä ja puhuvat niistä enemmän tai vähemmän samalla kielellä. Tähän Yhdysvaltojen kauppapoliittiseen multilateralismiin palataan tarkemmin kappaleessa 3.5.

### **3.3. Kansainvälisen kaupan vuoristorata**

Edellä käsiteltyä taustaa vasten herää ainakin kaksi huomionarvoista havaintoa. Ensimmäkin vaikka historiaa jälkikäteen tarkkaillessa GATT ja sitä seurannut WTO vaikuttavat helposti menestystarinoilta kansainvälisen kaupan vapauttamisessa, tosiasiaa näyttää siltä, että onnistuneiden neuvottelutulosten takaa löytyy runsaasti kitkaa, erimielisyyksiä ja hajaannusta. Usein kansainvälisten kauppasopimusten kiinnostavin anti ovatkin kunnianhimoisten periaatteellisten kirjausten sijaan sopimuksiin liitetyt pitkät listat poikkeuksia, jotka muistuttavat valtiokohtaisesta varovaisuudesta ja kauppapolitiikan tavoitteiden moninaisuudesta. Mitään yksiselitteistä jaettua suurta visiota ei ole, vaan todellisuus sisältää aina kompromissin tunnusmerkkejä.

Toiseksi kansainvälisen talouden avautuminen ja globalisaatio eivät ole olleet lineaarisia prosesseja. Kehityksessä nähtävissä olevan epälineaarisuuden vuoksi Joseph Grieco ja G. John Ikenberry puhuvatkin (2003: 4–9) globalisaation kahdesta suuresta aikakaudesta. 1800-luvun puolivälin tienoilla alkanutta niin sanottua globalisaation ensimmäistä suurta aikakautta johti Brittiläinen imperiumi, joka sitoutui kansainvälisen järjestelmän de facto johtavana suurvaltana avoimeen kansainvälisen talouden rakenteeseen. Brittiläisen imperiumin johdonmukaisten ponnistelujen toimesta kansainvälisen vaihdannan arvo suhteessa maailman kokonaistuotantoon kasvoi kiihtyvästi, investoinnit virtasivat Euroopasta siirtomaihin ja raaka-aineet siirtomaista Eurooppaan. Kehitys tyssäsi ensimmäisen

maailmansotaan. Toisen globalisaation suuren aikakauden Grieco ja Ikenberry ajoittavat alkaneeksi toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvaltojen johdolla. He huomauttavat (ibid.), että viennin osuus suhteessa maailman kokonaistuotantoon saavutti huippunsa vuonna 1913, eikä tuota tasoa saavutettu ennen vuotta 1970. Molemmille aikakausille tyypillistä vaikuttaakin olevan johtavan suurvallan sitoutuminen vapaakaupan ihanteeseen ja sitä kautta lisääntyvä kansainvälinen vaihdanta. Tätä nykyä suuri kysymys on, kieliikö taloudellisissa ulkosuhteissa globaalisti näkyvä kitka toisen aikakauden päättymisestä.

Miksi tästä talouden globalisaation epälineaarisuudesta sitten kannattaa huomauttaa? Ennen kaikkea välttääksemme inhimillisesti ominaisia ajatteluvirheitä. Ihmisille ja (ihmisten luomille) ideologioille historia nimittäin näyttää usein väistämättömänä kulkuna kohti lopullista päämäärää. Esimerkiksi Daniel Elazar näkee (1995: 10), että 1800-luvun johtavia ideologioita leimaa päämääräorientoitunut kehitys jonkinlaisena luonnollisena prosessina, jossa sosiaaliset prosessit käynnistytyään automaation kaltaisesti ohjaavat ihmiskuntaa kohti väistämätöntä. Klassiselle liberalismille tuo mekanismi on markkinat, anarkismille yhteiskunnan ikeestä vapautuva ihmisyyys ja marksismille väistämätön historiallinen kehitys. Samoin muun muassa Torbjörn Knutsen on huomannut (1997: 145–202), että 1800-luvun suuret ideologiat – hänen teoksessaan liberalismi, radikalismi ja konservatismi – kaikki sisältävät jokseenkin suoraviivaisen suhtautumisen sosiaaliseen kehitykseen.

Käytännössä talouden globalisaatio ei siis ole ollut lineaarista. Prosessi on sisältänyt sekä nousu- että laskusuhdanteita, eikä ole mitään syytä olettaa, etteikö sama logiikka jatkuisi myös tulevaisuudessa. Tästä pääsee mainiosti etenemään tutkielman varsinaiseen kontekstiin: kauppapolitiikan nykytilaan.

### **3.4. Epävarmuus kauppapoliittisessa regiimissä**

Viime vuosina WTO on tunnistanut jatkuvasti lisää kaupanesteitä (WTO, 2015a). Pitkä, ajoittain kitkainen, mutta silti vakaalta vaikuttanut kehitys kohti avoimempaa kansainvälistä taloutta näyttää pysähtyneen. Vuosien 1995 ja 2010 välillä kansainvälisen kaupan volyyymi kasvoi jopa tuplasti niin nopeasti kuin maailman kokonaistuotanto, mutta nykyään kahden edellä mainitun muuttujan kasvuvauhti on ollut enemmän tai vähemmän samansuuruisia (Altomonte, Colantone & Zaurino: 2015). TTIP- ja TPP-sopimusneuvottelujen vielä ollessa elossa vuonna 2015 kansainvälisen kaupan kasvu oli ennätyskellisen tahmeaa (Mattoo, 2016). Historiallinen kansainvälisen kaupan nopea kasvu viittaa yhä syvempään erikoistumiseen valtioiden välillä, koska erikoistumisen lisääntyminen johtaa kansainvälisen kaupan kasvuun, vaikka maailman kokonaistuotanto ei kasvakaan (Grimwade, 2000: 1).



Käsitys siitä, millaisia hedelmiä kauppapolitiikan kitkaisuus kantaa, vaihtelee vastaajan mukaan, sillä selkeää konsensusta asiasta ei tunnu löytyvän. Toiset tutkijat näkevät, että kitka kaupparegiimissä ei ole johtanut selkeään protektionismin nousuun, vaikka kansainvälinen kaupan volyymin jatkuva kasvu on hidastunut. Esimerkiksi Gabriel Siles-Brüggen (2014: 536) mukaan tariffitasot ovat pysyneet vakaina eikä tullien ulkopuolisten kaupanesteiden (NTM, non-tariff measure) määrän lisäys ole ollut dramaattista. Osin perusteeksi voidaan hakea Keohanenkin määrittelemää ajatusta regiimeistä järjestystä ja johdonmukaisuutta valtioiden välille luovana elementtinä, mutta mielenkiintoista kyllä Siles-Brügge huomauttaa (2014: 540–542), ettei kansainvälisen kaupan esteitä ole syntynyt niillekään aloille, joihin kaupparegiimi ei varsinaisesti pureudu.

Kilpailevan käsityksen mukaan kansainvälinen talous on enemmän tai vähemmän hajaannuksen tilassa, koska valtioiden käsitykset tavoiteltavista päämääristä ovat muuttumassa ristiriitaisempaan suuntaan. Vinod Aggarwal ja Simon Evenett näkevät (2013: 550), että maailman valtiot kiihdyttivät hajaannusta vuonna 2007 alkaneen finanssikriisin jälkeen, joka sai valtiot edistämään kotimaisia kaupallisia intressejään ulkomaisten toimijoiden kustannuksella. Kirjoittajat esittävät (2013: 554–555), että protektionismi on tosiasiaa lisääntynyt kaupparegiimissä. Aggarwal ja Evenett perustelevat (ibid.) väitettään sillä, että alle puolet nykyaikaisesta protektionismista liittyy perinteisiin kauppapolitiikan instrumentteihin kuten tullitariffeihin. Näin ollen voidaan nähdä, että valtiot ovat oppineet kiertämään esimerkiksi WTO-velvoitteitaan kehittämällä WTO-säännösten kanssa yhteensopivia kaupanesteitä, jotka usein liittyvät sääntelyyn ja jotka näin ollen ovat luonteeltaan tullitariffeja monimutkaisempia ja vaikeammin havaittavia.

### **3.5. Yhdysvaltojen kauppapoliittinen multilateralismi**

Yhdysvallat on keskeisellä tavalla vaikuttanut maailmantalouden muutoksiin toisen maailmansodan jälkeen. Kylmän sodan aikana Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton kamppailu ei rajoittunut asevarusteluun. Molemmat suurvallat pyrkivät vaikuttamaan rajojensa ulkopuolella muiden valtioiden sisäiseen kehitykseen ja vielä laajemmin siihen, miten kansainvälinen järjestelmä kehittyi. Geir Lundestad näkeekin (1986: 276) Yhdysvaltojen vallan kasvun olleen silmiinpistäväntä toisen maailmansodan jälkeisessä maailmassa. Valtioiden sisäisen kehityksen näkökulmasta Neuvostoliitto tarjosi suunnitelmataloutta, Yhdysvallat markkinataloutta ja vapaakauppaa.

Daniel Elazarin mukaan (1995: 11) Neuvostoliiton vaikuttavuus muihin valtioihin perustui politiikalle, joka oli lähempänä perinteistä imperialismia. Yhdysvallat sen sijaan rakensi kumppanuuksia, jotka

olivat merkittävästi avokätisempiä ja molempia osapuolia hyödyttäviä (ibid.). Yhdysvaltojen valtioidenvälisen suhteiden kontrolloinnin tarve edisti federatiivisten yhteyksien rakentamista maailman valtioiden välille (ibid.). Tendenssi jatkui pitkälle 1990-luvulle. Elazar hahmottelee (1995: 15–16) kolme kehää, joissa tämän politiikan tulokset näkyvät. Ensinnäkin on sisäkehä, jonne sijoittuvat federatiiviset valtiot. Toiseksi sisäkehää ulompi kehä koostuu konfederaatioista eli valtioliitoista, joista EU on tunnetuin esimerkki. Ulkokehältä puolestaan löytyvät valtioiden väliset yhteistyöjärjestöt ja liittoumat.

Yhdysvaltojen kauppapoliittiset tavoitteet eivät ole eronneet laajemmista tarpeista kontrolloida valtioiden välistä tilaa. Kansainvälisen kaupan vakautta tukeva luonne on vanha idea, joka tunnettiin jo 1500-luvulla Euroopassa. Yhdysvalloille ulkomaankauppa oli erinomainen instrumentti vakauden edistämiseen. Lundestad arvioi (1986: 263–264), että Yhdysvaltojen imperiumissa monesti pienemmät valtiot olivat materiaalilla ja hyvinvoinnilla mitattuna suurempia hyötyjiä usein taloudelliseen tukeen ja kaupankäyntiin perustuvissa kumppanuuksissa. Yhdysvalloille suurin merkitys vaikutti olevan vakaus järjestelmässä ja oma positio järjestelmän johdossa, ei niinkään lyhyen aikavälin taloudellisilla hyödyillä. Kyse olikin ”kutsuvasta imperiumista”, jonka kutsuun vastanneet valtiot usein hyötyivät materiaalisessa mielessä järjestelystä kutsujaansa enemmän (Lundestad, 1986: 276). Ikenberryn katsantokannassa (2011: 26) Yhdysvaltojen tarjoama liberaali järjestys tarjosi pienemmille valtioille enemmän mahdollisuuksia kuin aiemmat imperiumien valtaan nojanneet kansainväliset järjestykset.

Usein merkittäviä sotia seuranneissa asetelmissä sodasta voittajana selvinnyt valtio on noussut johtavaan rooliin. Ikenberry näkee (2001: 4), että tässä tilanteessa valitulla strategialla on kauaskantoisia vaikutuksia. Valtio voi joko yrittää dominoida johtoasemastaan käsin, vetäytyä tai pyrkiä muuttamaan johtoasemansa laajemmaksi valtioiden välisiä suhteita määrittäväksi voimaksi. Yhdysvallat on historian saatossa selvästi valinnut kolmannen tien. Kansainvälisten instituutioiden ja suotuisien kahdenvälisen kumppanuuksien avulla Yhdysvallat pääsi nauttimaan monien muiden valtioiden hyväksynnästä niin toisen maailmansodan kuin kylmän sodan jälkeen.

Taloudellisten ulkosuhteiden painotus alkoi näkyä Yhdysvaltojen suhteellisen aseman heikkenemisenä kansainvälisissä suhteissa 1970- ja 1980-luvuilla. Esimerkiksi Susan Strange kirjoitti (1982: 483) tuolloin, että Yhdysvaltojen valta-aseman heikkeneminen, jos sellaista ylipäättään ilmenee, on seurausta ennen kaikkea siitä, että Yhdysvallat itse on tarjonnut markkinatoimijoille mahdollisuuden hyötyä integroituneesta maailmantaloudesta. Lundestad kutsui (1986: 273) tuon aikaista kehitystä jopa Yhdysvaltojen imperiumin romahdukseksi, mitä toki voidaan pitää liioiteltuna analyysinä näin

jälkiviisaasti. Lundestadin erittelemä pääsyy Yhdysvaltojen aseman heikkenemiseen sen sijaan on osin yhtenevä Strangen kanssa. Lundestad arvioi (1986: 275), että Länsi-Saksan ja Japanin kaltaiset taloudet hyötyivät suuresti mukanaolosta Yhdysvaltojen imperiumissa kasvaen nopeammin kuin imperiumin ydin. Niillä ei kuitenkaan ollut vastaavaa supervallan aseman edellyttämää vastuuta, joka näkyi Yhdysvalloissa muun muassa jatkuvasti kasvavina puolustusmenoina (ibid.). Näissä oloissa Yhdysvaltojen kumppanivaltiot vastaanottivat mielellään Yhdysvaltojen läsnäolon tuomat hyödyt, vaikkakin samalla paradoksaalisesti valittivat Yhdysvaltojen väliintulosta (ibid.).

Koska Lundestadin ja Elazarin ajatuksista voi helposti saada turhankin ruusuisen kuvan Yhdysvaltojen käytöksestä taloudellisissa ulkosuhteissa, on hyvä muistaa, ettei pakottava unilateralismikaan ole ollut sille vierasta. Esimerkiksi monien muiden valtioiden toimesta aggressiiviseksi unilateralismiksi koettu vuonna 1975 päivänvalon nähnyt Yhdysvaltojen sisäinen laki *Section 301* sallii Yhdysvaltain presidentiltä yksipuoliset kaupan vastatoimet, jos olemassa olevan kauppasopimuksen osapuolen epäillään rikkovan sopimuksen kirjauksia (Pelc, 2010: 66). Mielenkiintoista kyllä Krzysztof Pelcin mukaan (2010: 83) *Section 301* on tuottanut vähemmän tuloksia kuin multilateraali riitojenratkaisu GATT:n tai WTO:n alaisuudessa. Tältä osin on pääteltävissä, että Yhdysvaltojen itsensäkin kannalta kauppapolitiikassa multilateralismi on tuottanut suotuisampia tuloksia kuin unilateraali lähestymistapa. Pelc arvioi (2010: 91) tutkimustulostensa perusteella, että *Section 301* on tulkittavissa irrationaaliseksi politiikaksi Yhdysvaltojen toimesta. Jos Pelcia on uskominen, siinä missä *Section 301:n* kaltaiset järjestelyt ovat eksplisiittisen unilateraaleja ja erimielisyyksiä ruokkivia, multilateraaleilla vaihtoehdoilla on saavutettavissa täysin sama – ellei mahdollisesti vielä parempi – lopputulos ilman ylimääräisiä erimielisyyksiä.

Laajassa kuvassa Yhdysvaltojen rooli kansainvälisessä taloudessa on sukua yleiselle keskustelulle kyseisen valtion asemasta kansainvälisten suhteiden liberaalina moottorina. Esimerkiksi Ikenberry näkee (2011: 2), että liberaalin kansainvälisen järjestyksen edistämiseksi kansainvälinen kauppa on ollut olennainen instrumentti sekä Yhdysvalloille että Isolle-Britannialle, joskin toisen maailmansodan jälkeen ensisijainen rooli kansainvälisten suhteiden liberaalissa kehityksessä on ollut Yhdysvalloilla. Tällä tiellä vapaakaupan lisäksi Yhdysvaltojen ulkosuhteiden keskiössä ovat olleet kansainvälisten instituutioiden, sääntöperusteisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen kaltaiset ihanteet, jotka ovat tuttuja liberaalista politiikan perinteestä.

## 4. TTIP

Yhdysvallat on neuvotellut vuosina 2013-2016 TTIP-vapaakauppasopimuksesta Euroopan unionin kanssa. Tällä haavaa sopimus on tauolla odottamassa sopivampaa ajankohtaa, sillä yhtäältä neuvottelut eivät etene eikä uusia neuvottelukierroksia ole sovittu, mutta toisaalta neuvottelujen ei ole viestitty loppuneen.

Sopimus koostuu kolmesta pilarista (Euroopan komissio, 2015a). Ensimmäinen pilari käsittelee perinteistä kauppapolitiikkaa eli markkinoillepääsyä, toinen sääntely-yhteistyötä ja kolmas sääntöjä, joilla on globaali ulottuvuus. Jokaisen pilarin alla on useita kappaleita. Markkinoillepääsy esimerkiksi sisältää tavarakaupan, palvelut, julkiset hankinnat ja tuotteiden alkuperäsäännöt. Sääntely-yhteistyön puitteissa puolestaan neuvotellaan sääntelyn yhtenevyydestä, kaupan teknisistä esteistä (TBT), eläinten ja kasvien suojelutoimista (SPS) ja useista sektorikohtaisista sääntelykysymyksistä, joita ovat esimerkiksi kemikaalit, kosmetiikka, torjunta-aineet, lääkinnälliset laitteet ja autot. Kolmas pilari eli kansainvälistä kauppaa suitsivat säännöt kattaa kestävän kehityksen, energian ja raaka-aineet, tullauskäytännöt, PK-yritykset, investointisuojaan, kilpailupolitiikan, tekijänoikeusasiat sekä riitojenratkaisumenetelmät. Toki on hyvä muistaa, että kuvailtu hahmotelma on Euroopan komission käsialaa, eikä sopimus valmistuessaan välttämättä olisi sisältänyt nimenomaisia kappaleita sellaisenaan komission niille hahmottelemilla paikoilla. Neuvottelujen ytimessä ovat olleet asiasisällöt, eivät niinkään ne jaottelut, joiden avulla sopimuskokonaisuuksia on pyritty hahmottamaan.

Idea transatlanttisesta vapaakauppasopimuksesta ei sinänsä ole uusi. Menemättä sen tarkemmin transatlanttisen integraation historiaan voidaan muistuttaa, että jo kylmän sodan aikana Euroopan integraation esimerkki herätti ajatuksen myös laajemmasta länsimaisesta lähentymisestä. Esimerkiksi yhdysvaltalainen Nelson Rockefeller ideoi (1962: 69–78) pitkälti Euroopan yhtenäismarkkinan kehityksen pohjalta, että vapaiden kansojen tulisi muodostaa vapauden turvaava kansainvälinen rakenne, joka nojaisi federalismiin.

Tuoreeltaan käsillä olleita neuvotteluja edelsi pitkä tunnusteluvaihe, jonka aikana Yhdysvaltojen ja EU:n välinen korkean tason työryhmä (HLWG) arvioi etenemisen mahdollisuuksia. Työryhmän väliraporttia seurasi loppuraportti, joka julkaistiin helmikuussa 2013. Raportissaan HLWG suositti (2013: 6), että Yhdysvaltojen ja EU:n johtajat aloittavat neuvottelut vapaakauppasopimuksesta, joka

koskettaa laaja-alaisesti sääntelykysymyksiä, kauppaa ja investointeja sekä edesauttaa kansainvälisten kauppapoliittisten sääntöjen muotoutumista.

Transatlanttista taloutta voidaan syystä pitää maailman merkittävämpänä taloussuhteena. EU ja Yhdysvallat ovat bruttokansantuotteella mitattuna maailman suurimmat taloudet. Vuonna 2014 tämä kaksikko kattoi noin 46 prosenttia koko maailman BKT:sta (Maailmanpankki, 2015a). Transatlanttinen talous generoi myös noin 25 prosenttia maailman tavaraviennistä ja 30 prosenttia maailman tavaratuonnista (Hamilton & Quinlan, 2015: 1). Kahdenvälistä ulottuvuutta mitatessa Yhdysvaltojen osuus EU:n kokonaistavaraviennistä vuonna 2014 oli noin 18,3 prosenttia (Euroopan komissio, 2015b). Toisinpäin vastaava lukema oli noin 16,6 prosenttia vuonna 2013 (USTR, 2015a). Tuontia tarkastellessa suhde pysyi samansuuntaisena. EU:n kokonaistuonnista Yhdysvaltojen osuus vuonna 2014 oli 12,2 prosenttia (Euroopan komissio, 2015b), kun taas EU:n osuus Yhdysvaltojen kokonaistuonnista vuonna 2013 oli 17,1 prosenttia (USTR, 2015). Kaiken kaikkiaan Yhdysvaltojen tavara- ja palvelukauppa EU:n kanssa oli 65 miljardia dollaria alijäämäinen vuonna 2013 (ibid.). Varsinaiset tullit Yhdysvaltojen ja EU:n välillä ovat ennestään matalat, mutta kauppasuhteen suuren mittaluokan vuoksi pienetkin tullit voivat synnyttää pitkässä juoksussa huomattavia kustannuksia (Kaitila & Kotilainen, 2013: 5).

Vuosittaiset kasvulukemat EU:ssa ovat olleet vaisuja finanssikriisin riivaamasta vuodesta 2008 alkaen, jolloin unioni tippui nollakasvuun ja jota seurasi neljän prosentin talouden supistuminen vuonna 2009 sekä puhjennut eurokriisi (Maailmanpankki, 2015b). Vuosina 2011 ja 2012 rekisteröitiin hienoista kasvua, mutta nollakasvuun palattiin vuosina 2012 ja 2013. Tällä haavaa talous on jälleen elpymässä maltillisesti eurokriisin kurimuksen jälkeen. Vuonna 2009 EU:n tavoin negatiivista kasvua rekisteröinyt Yhdysvallat on vuodesta 2010 alkaen elpynyt tasaiselle kahdesta kolmeen prosentin kasvu-uralle (ibid.). Kun kasvu oli maltillista molempien neuvotteluosapuolten alueella, kaupan vapauttaminen oli yksi mahdollinen keino etsiä lisää talouskasvua.

Arvioidessa Yhdysvaltojen ja EU:n taloussuhteita, tai mitä tahansa muuta taloussuhdetta, keskittyminen pelkästään talouden kokoon ja kauppasuhteisiin voi antaa kapean kuvan todellisuudesta. Näiden lisäksi tarkasteluun on hyvä ottaa investointien skaala yhtäältä reaalityaloudellisista syistä ja toisaalta kauppapoliittisista syistä. Reaalityaloudessa ulkomaalaisilla investoinneilla on merkittävä vaikutus työpaikkoihin ja talouden kehitykseen sekä tuottavuuteen. Kauppapolitiikan kannalta investoinnit ovat merkittävä komponentti myös siksi, että investoinnit ja investointisuoja ovat olleet

olennaisia elementtejä lukuisissa kansainvälisissä vapaakauppasopimusneuvotteluissa, mukaan lukien TTIP- ja TPP-sopimukset.

Investoinneissa Yhdysvallat ja EU ovat toistensa tärkeimmät kohde- ja lähdemaat (Hamilton & Quinlan, 2015: 2). Investoinneilla mitattuna kaksikko on globaalisti vailla vertaansa. Vuonna 2014 koko maailman ulospäin suuntautuneista ulkomaisista investoinneista 24,88 prosenttia oli lähtöisin Yhdysvalloista ja 20,69 prosenttia EU:sta (UNCTAD, 2015: A3). Sijoituskantoja mitatessa luvut nousevat entisestään. Vuoteen 2014 mennessä sijoituskannalla mitattuna sisäänpäin suuntautuneista ulkomaisista investoinneista 20,77 prosenttia koko maailmasta kohdistui Yhdysvaltoihin, kun taas Yhdysvaltojen osuus ulospäin suuntautuneista ulkomaalaisista investoinneista sijoituskannalla mitattuna oli 24,42 prosenttia koko maailmasta (UNCTAD, 2015: A7). EU:n investointisijoituskannat ovat vielä Yhdysvaltojakin korkeammat; sisäänpäin 35,22 prosenttia koko maailmasta ja ulospäin peräti 40,33 prosenttia koko maailmasta (ibid.). Vuoden 2000 jälkeen Yhdysvaltojen ulkoisista investoinneista yli 55 prosenttia on kohdistunut Euroopan alueelle (Hamilton & Quinlan, 2015: 2).

Investoinneilla on myös merkittävä vaikutus työpaikkoihin. Yhdysvaltalaiset yritykset työllistivät yli 4,3 miljoonaa ihmistä Euroopassa vuonna 2014 (Hamilton & Quinlan, 2015: 24). Eurooppalaiset yritykset puolestaan työllistivät lähes neljä miljoonaa ihmistä Yhdysvalloissa samana vuonna (ibid.). Toisin sanoen Yhdysvallat ja EU investoivat ulospäin valtavasti niin toisiinsa kuin kolmansiin valtioihin ja vastaanottavat runsaasti ulkomaalaisia investointeja niin toisistaan kuin kolmansista valtioista. TTIP-sopimukseen mahdollisesti sisältyvällä investointisuojoilla olisi tässäkin suhteessa paljon merkitystä, koska se kattaisi kahden maailman merkittävimmän investoijan kahdenväliset investoinnit toisiinsa.

## **5. TPP**

Neuvottelut TPP-sopimuksesta Yhdysvaltojen, Australian, Brunein, Kanadan, Chilen, Japanin, Malesian, Meksikon, Uuden-Seelannin, Perun, Singaporen ja Vietnamin välillä saatiin valmiiksi lokakuussa 2015. Saavutettu poliittinen yhteisymmärrys ei kuitenkaan tarkoittanut prosessin loppua, sillä alkuvuodesta 2017 Yhdysvaltain presidenttinä aloittanut Donald Trump ilmoitti Yhdysvaltojen vetäytyvän sopimuksesta. Myöhemmin jäljelle jääneet valtiot ovat neuvotelleet uuden sovun TPP:n perustuksille rakennetusta sopimuksesta.

Neuvottelujen tarkkaa alkua on vaikea määrittää, mutta jonkinlaisena alkupisteenä voidaan pitää helmikuuta 2008, jolloin Yhdysvallat aloitti neuvottelut sopimuksesta Singaporen, Brunein, Uuden-Seelannin ja Chilen kanssa. Alkuperäinen viiden valtion joukko laajentui matkan varrella 12 neuvottelijaosapuoleen.

Loppuvuodesta 2015 valmiiksi saatu sopimus koostui 30 kappaleesta, joiden sisällöt on lueteltu oheisessa taulukossa (USTR, 2015b).

Taulukko 1: TPP-sopimuksen kappaleet (suomennos tutkielman kirjoittajan)

1. Alun kirjaukset ja yleiset määritelmät	2. Tavarakauppa	3. Tekstiilit ja vaatteet	4. Alkuperäsäännöt
5. Tullauskäytännöt	6. Eläinten ja kasvien suojelutoimet (SPS)	7. Tekniset kaupan esteet (TBT)	8. Kaupan vastatoimet
9. Investoinnit	10. Rajat ylittävä palvelukauppa	11. Rahoituspalvelut	12. Työntekijöiden väliaikainen maahanpääsy
13. Televiestintä	14. E-kauppa	15. Julkiset hankinnat	16. Kilpailupolitiikka
17. Valtio-omisteiset yritykset	18. Tekijänoikeudet	19. Työvoima	20. Ympäristö
21. Yhteistyö ja kapasiteettien rakennus	22. Kilpailukyky ja liiketoiminnan fasilitointi	23. Kehitys	24. PK-yritykset
25. Sääntelyn yhtenevyys	26. Läpinäkyvyys ja anti-korruptio	27. Hallinnolliset ja institutionaaliset säännökset	28. Riitojenratkaisu
29. Poikkeukset	30. Lopun kirjaukset		

TPP-sopimuksen osapuolten talous on yksi maailman dynaamisimmista. Neuvottelujen alkaessa mukana oli perinteisiä teollisuusvaltioita Yhdysvaltojen, Kanadan ja Japanin muodossa, mutta suurin osa TPP-valtioista oli silti kehittyviä talouksia. Vuonna 2014 TPP-sopimuksen kaikkien osapuolten

yhteenlaskettu osuus maailman BKT:sta oli noin 36 prosenttia (Maailmanpankki, 2015a). TPP-alueen talouden koko on siis noin kymmenen prosenttiyksikköä TTIP-aluetta pienempi, mutta yhtä kaikki globaalissa mittakaavassa huomattavan suuri. Maailmankaupasta tämän blokin osuus oli samana vuonna noin 25,5 prosenttia (Australian Government, 2016). Yhdysvaltojen näkökulmasta TPP-jäsenvaltiot ovat tärkeitä vientimarkkinoita. Vuonna 2014 Yhdysvaltojen kokonaistavaraviennistä TPP-maiden osuus oli hieman yli 40 prosenttia (U.S. Census Bureau, 2015).

## 6. Tutkielman metodologinen perusta

Tämä tutkimus nojaa siihen oletamaan, että TTIP ja TPP ovat luonteeltaan, sisällöltään ja tavoitteiltaan keskenään vertailtavissa. Neuvottelujen alkaessa ne olivat osa Yhdysvaltojen tavoitteellista kauppapolitiikkaa, jolloin on mielekästä ajatella, että Yhdysvallat neuvotteli kauppapolitiikasta kokonaisuutena, tietoisena molempien hankkeiden sisällöistä ja päämääristä. Samoin Yhdysvallat osasi soveltaa laajempia kauppapoliittisia tavoitteitaan tapauskohtaisesti neuvottelukontekstin ja mahdollisuuksiensa mukaan. Tutkimus toteutetaan tapausorientoituneena vertailevana tutkimuksena. Näin ollen tarkoituksena on etsiä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia kahden erillisen vapaakauppasopimusneuvottelun väliltä.

Vertailu on ihmiselle tyypillinen tapa ajatella. Jukka Kekkonen näkee (2008: 33), että kyse on ihmiselle leimallisesta varsin sisäsyntyisestä ajattelun mekanismista. Laajasti ymmärrettynä kaikki tieteellinen tutkimus sisältää vertailun elementtejä, mutta käytännössä näin laaja määritelmä ei ole periaatteellisesta todenperäisyydestään huolimatta mielekäs tieteelliseen käyttöön. Donatella Della Portan (2008: 202) mukaan vertaileva metodi muistuttaa logiikaltaan pitkälti tilastollista metodia eroten lähinnä tapausten määrässä. Tavallaan tilastollisellakin metodilla toteutettu tutkimus voidaan luokitella vertailuksi. Keskeinen ero löytyy tarkasteltavan joukon (N) suuruudesta. Heti, kun tarkasteltava joukko kasvaa riittävän suureksi, vertailua voidaan muokata kohti tilastollista lähestymistapaa. Della Porta arvioikin (2008: 201–202) tämän kysymyksen N:n laajuudesta keskeiseksi seikaksi vertailevan metodin kanssa.

Tätä teemaa mukaillen Della Porta jakaa (2008: 198) vertailun tapausorientoituneeseen ja muuttujaorientoituneeseen vertailuun. Tapausorientoitunut vertailu tarjoaa keinon lähestyä pienempää joukkoa tutkimuskohteita useista eri näkökulmista perusteellisesti. Muuttujaorientoitunut vertailu puolestaan tuottaa tietoa laajemmasta tarkasteltavasta joukosta. Della Portan jaossa on tunnistettavissa samansuuntainen idea, joka löytyy myös Charles Raginilta (1989: 3). Ragin erittelee kvalitatiivisen ja



kvantitatiivisen vertailun toisistaan siten, että kvalitatiivinen tutkimusote perustuu tapauksiin ja kvantitatiivinen tutkimusote muuttujiin.

Muuttujaorientoitunut vertailu auttaa laajojen säännönmukaisuuksien tunnistamisessa ja yleistyksien muodostamisessa. Täten muuttujaorientoitunut vertailu voi tuottaa tietoa myös teorianmuodostuksen tarpeisiin (Kekkonen, 2008: 34). Tapausorientoituneen vertailun kanssa tavoite ei ole aivan niin kunnianhimoinen. Yksittäisten yhtäläisyyksien laajasta joukosta löytämisen sijaan tämän tutkimuksen tavoitteena onkin tutkia kahta tapausta syvällisesti. Della Porta näkee (ibid.), että suurten yksiköiden ja institutionaalisten prosessien tutkimisessa vertaileva metodi on mielekäs vaihtoehto, koska tilastollisen metodille pohjan luovaa suurta tutkittavaa joukkoa on mahdotonta muodostaa.

TTIP- ja TPP-sopimukset voidaan perustellusti luokitella institutionaalisten prosessien joukkoon. Ne muodostivat yhdessä globaalin suurvallan kauppapolitiikan kärjen, joten laajan tutkittavan joukon muodostaminen ei ole tutkimuksen lähtökohdat huomioiden mahdollista. Tutkimuksen päämääränä ei siis ole etsiä yksittäisiä muuttujien välisiä korrelaatioita, vaan ymmärtää syvällisesti sitä, millaisista vapaakauppasopimuksista TTIP- ja TPP-sopimuksissa ylipäänsä on kyse ja miten näiden kahden sopimuksen elementit vertautuvat toisiinsa.

Vaikka tässä tutkielmassa ei varsinaisesti puututa kauppapolitiikan historiaan, ilmiön käsitteleminen ilman minkäänlaista taustoittavaa kontekstia lienee mahdotonta. Edellä, tutkielman kauppapoliittista regiimiä käsittelevässä kappaleessa, käydäänkin läpi pääpiirteittäin kauppapolitiikan historiaa ennen kaikkea institutionaalisen kehityksen ja Yhdysvaltojen näkökulmasta. Katsauksen tarkoituksena on yhtäältä tarjota tietoa lukijalle ja toisaalta pohjustaa tutkimusaiheen ja metodin välistä yhteyttä. Tapausorientoitunut vertailu on nimittäin tyypillistä myös historiallisten selitysten ja arviointien laatimisessa. Raginin mukaan (1989: 34) vertailulla on mahdollista muotoilla historiallisia selityksiä ilmiöille ja niiden muotoutumiselle. Erityisen leimallista tämä on edellä mainituista vertailevan tutkimuksen tyypeistä kvalitatiiviselle vertailevalle tutkimukselle (ibid.). Kauppapolitiikankin tapauksessa taustan kartoittaminen ja käsillä olevan ilmiön sitominen ajassa toteutuneeseen kauppapolitiikan evolutiiviseen prosessiin helpottaa toivon mukaan sekä kirjoittajan että lukijan tehtävää tutkielman varsinaisessa analyysiosiossa.

Tilastollisten muuttujien sijaan tutkimusta ohjaavat niin sanotut kauppapolitiikan tavoitteita koskevat teemat, joita vasten aineistoa arvioidaan. Periaatteessa teemojen määrää voidaan lisätä sen mukaan, miten yksityiskohtaista vertailua tavoitellaan. Tässä tutkielmassa hyödynnetään kuutta teemaa, joiden

avulla TTIP- ja TPP-sopimusten yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia eritellään. Teemojen hahmottamisessa ensimmäinen ongelma on luonnollisesti sen määrittämisessä, mitkä ovat mielekkäitä vertailtavia asioita, jotta tutkimuksen tavoitteena oleva sopimusten kokonaiskuvan muodostaminen onnistuu. Tässä työssä apuna käytetään Yhdysvaltain *Trade Promotion Authority* -lakia, joka hyväksyttiin Yhdysvalloissa kesällä 2015. TPA-laissa on lueteltuna kongressin asettamat kauppapolitiikan neuvottelutavoitteet. Niiden avulla on mahdollisuus hahmottaa ja ymmärtää ideatasolla Yhdysvaltojen kauppapoliittisia päämääriä, eli sitä mitä Yhdysvallat yleisesti ottaen tavoitteli kauppapoliittisissa neuvotteluissa. Neuvottelutavoitteet toisin sanoen sisältävät tavoitteellisia kirjauksia, jotka pätevät sekä TTIP:n että TPP:n tapauksissa. Käytännöntasolla tavoitteet kuitenkin ottavat erilaisia ja paljon yksityiskohtaisempia muotoja. Tähän vaikuttaa, kuten sanottua, neuvottelukonteksti. Toisin sanoen TPA-laissa käsitellyt neuvottelutavoitteet ovat lähtökohtaisesti ideaalitavoitteita, ja näin ollen soveltuvia tavoitteita koskevien teemojen muodostukseen.

## 6.1. Teemoja vasten arvioitava aineisto

Tutkielman primääriaineisto koostuu virallisista kirjallisista asiakirjoista, kuten kokouspöytäkirjoista. Virallisten kirjallisten asiakirjojen puolelta avainasemassa ovat Yhdysvaltain kongressissa järjestettyjen julkisten kuulemisten pöytäkirjat liitteineen. Huomio keskittyy ensisijaisesti senaatin *Committee on Finances* järjestettyjen kauppapolitiikkaa käsittelevien julkisten kuulemisten pöytäkirjoihin. Yhdysvaltain kongressin julkisten kuulemisten pöytäkirjat sisältävät tyypillisesti täydellisen kokoustranskription lisäksi kirjallisia lausuntoja liitteinä sekä senaattorien tai edustajainhuoneen jäsenten etukäteen kuulemiseen toimittamia kirjallisia kysymyksiä. Edellä mainittu *Committee on Finance* vastaa talousasioiden ja kauppapolitiikan käsittelystä Yhdysvaltain kongressin senaatissa. Edustajainhuoneessa *Committee on Finances* vastinpari on niin sanottu *Committee on Ways and Means*. Myös edustajainhuoneessa on järjestetty vastaavia kuulemisia, mutta sisällöltään ne eivät juuri poikkea senaatin kuulemisista ja näin ollen aineiston rajauksen mielekkyyden vuoksi huomio keskittyy senaatissa tuotettuihin aineistoihin.

Aineistona käytetään seuraavia kuulemisia:

1. United States Senate (2013a), *The Trans-Pacific Partnership: Opportunities and Challenges*. Hearing, Committee on Finance, 24.4.2013.
2. United States Senate (2013b), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Achieving the Potential*. Hearing, Committee on Finance, 30.10.2013.

3. United States Senate (2014a), *President Obama's 2014 Trade Policy Agenda*. Hearing, Committee on Finance, 1.5.2014.

Kuulemisista suurin huomio keskittyy kuulemiseen, joka koskee Yhdysvaltain silloisen presidentin Barack Obaman kauppapoliittista agendaa (2014a). Kuulemisessa puidaan kattavasti molempia tutkittuja vapaakauppasopimuksia. Tätä kuulemistä täydennetään kahdella kuulemisella, jotka käsittelevät nimenomaisesti TTIP- ja TPP-sopimuksia (2013a ja 2013b). Vaikka viimeksi mainitut kuulostavat otsikoltaan ensin mainittua tarkemmilta, niiden sisältö ei tosiasiallisesti ole yhtä kattava. Sekä 2013a että 2013b poikkeavat luonteeltaan selvästi kuulemisesta 2014a, sillä niissä molemmissa suurin paino on yhdysvaltalaisen yritysten näkemyksillä sopimuksista. Pääasiallisiksi kuultaviksi vuoden 2013 kuulemisiin on kutsuttu nimenomaan yritysmaailman edustajia. Sen sijaan kuulemisessa 2014a kuultavana on silloinen Yhdysvaltain kauppaedustaja Michael Froman. Koska tarkoituksena ei ole pureutua yritysten vaan Yhdysvaltojen näkemykseen sopimuksista, tarkastelussa on perusteltua antaa toukokuun 2014 kuulemiselle suurin paino. Käytännössä tämä toteutuu toki siitäkkin syystä, että kokousaineisto on edellä mainitun osalta kaikkein kattavin.

Kokonaisuudessaan toukokuun 2014 kuulemisen aineisto sisältää 142 sivua, joista varsinaisen kokoustranskription osuus on 35 sivua kansilehtineen. Loput yli sata sivua sisältävät sekä ennakkoon kauppaedustajalle toimitetut kirjalliset kysymykset että komitean johdon ja kauppaedustajan avauspuheenvuorojen kirjalliset versiot. Näiden kokonaispituus on 72 sivua. Asiakirjan lopussa on myös sidosryhmien toimittamia lausuntoja, joita ei analyysissä oteta huomioon. Analysoitavaa aineistoa kertyy toukokuun kuulemisesta näin ollen 107 sivua. Asiakirjojen 2013a ja 2013b kokonaispituus analysoitavan aineiston puolesta on kymmenen sivua kustakin. Kolmen julkisen kuulemisen pöytäkirjojen lisäksi tarkasteluun nostetaan Yhdysvaltain kauppaviranomaisen erilliset molempia neuvottelua koskevat tavoitelistaukset. Asiakirjat ovat digitaalisessa muodossa, mutta niiden yhteenlaskettu pituus A4-sivuiksi muutettuna on noin 20 sivua.

Kaikkiaan analysoitavan aineiston laajuus on siis noin 147 sivua, ja se on kokonaisuudessaan tekstimuodossa. Aineisto on melko kattava ja tämän tutkielman rajauksiin ja syventymisen tasoon enemmän tai vähemmän sopiva. Analyysin ei ole tarkoitus mennä liian syvälle kauppapolitiikan tekniselle tasolle tai kauppaa koskevaan juridiikkaan, eikä se valitun aineiston puolesta olisikaan tarkoituksenmukaista tai mahdollista.

Tutkielman analyysi etenee siten, että aineisto luetaan läpi kunkin seuraavaksi tarkemmin määritellyn kauppapolitiikan tavoiteteeman näkökulmasta. Tämän luennan pohjalta pyritään vetämään teemojen

sisältöä koskettavia johtopäätöksiä Yhdysvaltojen tavoitteista. Varsinaisessa analyysikappaleessa ei käsitellä täydellisesti ja seikkaperäisesti – esimerkiksi kaavioilla täsmentäen – kaikkia aineistoista teemoihin istuvia yhtäläisyyksiä ja niiden sisältöjä, vaan näitä kuvaillaan esimerkkien kautta kirjallisesti. Täten voidaan välttää esimerkiksi runsaiden päällekkäisyyksien toistoa, jota aineistosta käytännössä löytyy.

Tutkielman metodologia onkin vertailuun perustuvan lähtökohtansa lisäksi vahvasti sidoksissa tavanomaiseen sisällönanalyysiin (ks. esim. Tuomi & Sarajarvi, 2009). Käytännössä sisällönanalyysia hyödynnetään jo siinä teemoittelussa, jonka avulla *Trade Promotion Authority* -laista (TPA) johdetaan kauppapolitiikan tavoiteteemat. Tutkielman päättelyn logiikka on induktiivista. Tarkastelun keskiössä on kaksi sopimusneuvottelukontekstia, joiden kautta pyritään päättelemään yleisempää sanottavaa Yhdysvaltojen kauppapolitiikan suurista linjoista ja kauppapoliittisesta regiimistä.

Aineistovalinta nojaa olettamaan, että senaatin julkisten kuulemisten pöytäkirjoista ja kauppaviranomaisen asiakirjoista voidaan päätellä jotain siitä, mitä Yhdysvallat on tavoitellut kauppapolitiikalta. Olettama on johdonmukainen jo teoriaosiossa esiintuodun liberaalin ajatuksen kanssa, jonka mukaan valtioiden kansainvälisen tason intressit nivoutuvat vahvasti keskeisiin kansallisiin toimijoihin. Kuten Gilpin ajattelee (2001: 18) valtaapitävillä toimijoilla on suuri merkitys valtion kansainvälisen politiikan muotoutumisessa. Toisin sanoen tässä tutkielmassa Yhdysvaltain senaatin ja kauppaviranomaisen muodostaman ”eliitin” käsityksen maan kauppapolitiikasta tulkitaan kertovan paljon myös Yhdysvaltojen kansainvälisistä tavoitteista.

## **7. Trade Promotion Authority**

### **7.1. TPA:n tausta ja merkitys**

Yhdysvaltain kongressi hyväksyi kesäkuussa 2015 niin sanotun *Trade Promotion Authority* -lain (aiemmin Fast Track) noin kahden vuoden valmistelun jälkeen. Presidentti Obaman kesäkuun lopussa allekirjoittama TPA antaa presidentille valtaoikeuden neuvotella vapaakauppasopimuksia siten, että kongressi voi vain joko hylätä tai hyväksyä sopimukset (USTR, 2015c). Toisin sanoen TPA:n ollessa voimassa kongressi sitoo kätensä muutosehdotuksilta tai väsytystaistelulta (ns. filibustering) vapaakauppasopimuksia käsitellessään. Samalla kongressi kuitenkin asettaa neuvotteluille reunaehdot, tavoitteet ja tiedonantovelvoitteet, joita presidentin täytyy kunnioittaa (ibid.). Vaikka Yhdysvaltain

presidentillä on lähtökohtaisesti perustuslaillinen oikeus neuvotella kansainvälisiä sopimuksia, kauppapolitiikka tekee tähän asiaan sikäli poikkeuksen, että vastavuoroisen vapaakauppasopimuksen hyväksyminen vaatii usein olemassa olevan lainsäädännön mukauttamista, joka puolestaan edellyttää kongressilta toimia (Fergusson, 2015: 1). TPA-aloite sai lähtökohtaisesti laajemman tuen kongressin republikaanileirissä, kun taas enemmistö presidentin oman puolueen, demokraattien edustajista vastusti hanketta.

TPA:n avulla Yhdysvaltojen neuvotteluosapuolet voivat luottaa siihen, että neuvoteltu teksti säilyy muuttumattomana läpi lainsäädäntöprosessin. TPA:n voimassa ollessa teksti voikin siis vain joko kaatua tai tulla hyväksytyksi. TPA:n merkitsee ennen kaikkea ulkopoliittista takuuta, jota ilman vapaakauppasopimusten neuvottelemisen muuttuu Yhdysvaltojen osalta hankalaksi (Fergusson & Beth, 2015: 3). Ensimmäistä kertaa TPA:n edeltäjä Fast Track astui voimaan tammikuun alussa 1974, minkä jälkeen mandaattia jatkettiin vuosina 1979, 1988 ja 1993 aina vuoteen 1994 asti (Fergusson & Beth, 2015: 3–4). Seuraavan kerran TPA astui voimaan presidentti George W. Bushin ensimmäisellä kaudella vuonna 2002 (ibid.). Bush piti asiaa näkyvästi esillä taloudellisten ulkosuhteiden prioriteettina presidentinvaalikampanjansa aikana (Feulner, 2001). Presidentti Obama pyysi ensimmäistä kertaa heinäkuussa 2013 kongressia uusimaan vuonna 2007 päättyneen TPA:n (Fergusson, 2015: 1), ja hanke saatiin valmiiksi siis kesäkuussa 2015.

On hyvä muistaa, että taloudellisesti vähämerkityksinen Jordanian kanssa solmittu vapaakauppasopimus on ainoa ilman TPA:ta hyväksytty sopimus Yhdysvalloissa (Fergusson & Beth, 2015: 4). Muuten TPA on ollut voimassa aina, kun Yhdysvallat on neuvotellut vapaakauppasopimuksia. TPA:n avulla on hyväksytty kaikkiaan 14 kahdenvälistä tai alueellista sopimusta (ibid.). Samoin TPA oli voimassa, kun GATT muutettiin Uruguayn neuvottelukierrosten jälkeen WTO:ksi. Jotain TPA:n merkityksestä ulkopoliittisena työkaluna kertoo se, että kesällä 2015 TPP-neuvottelut olivat käytännössä stagnaation tilassa, ennen kuin TPA hyväksyttiin Yhdysvaltain kongressissa melko monivivahteisen poliittisen pelin jälkeen.

## **7.2. TPA:n sisältö**

Kaikkiaan 42-sivuinen TPA-laki (United States Congress, 2015) sisältää kongressin määrittelemät Yhdysvaltojen yleiset neuvottelutavoitteet ja pääsiälliset neuvottelutavoitteet. Yleisiä neuvottelutavoitteita luetellaan 13 kappaletta ja pääasiällisiä neuvottelutavoitteita 21. Neuvottelutavoitteiden lisäksi TPA:ssa on määritetty tarkat ohjeet, miten presidentin tulee lain

voimassaolon puitteissa toimia vapaakauppasopimusneuvotteluissa suhteessa kongressiin. Kongressi esimerkiksi määrittää, millaiset tiedonantovelvoitteet presidentillä on neuvottelujen ollessa käynnissä.

### 7.2.1. Yleiset neuvottelutavoitteet

Vuoden 2015 TPA-laki alkaa 13 yleisen neuvottelutavoitteen listaamisella (United States Congress, 2015: 320–321). Jotkut neuvottelutavoitteista ovat nimensä mukaisesti hyvin yleisiä, mutta joissain sisältö menee myös yksityiskohtaisemmaksi. Yleiset neuvottelutavoitteet on lueteltu ohessa (suomennos tutkielman kirjoittajan).

- 1. Saavuttaa avoimempi, tasapuolisempi ja vastavuoroisempi markkinoillepääsy*
- 2. Saavuttaa kauppaan ja investointeihin liittyvien, Yhdysvaltojen viennin markkinamahdollisuuksia vähentävien tai muuten Yhdysvaltojen kansainvälistä kauppaa häiritsevien vääristymien ja esteiden aleneminen tai eliminointi*
- 3. Edelleen vahvistaa kansainvälisen kaupan ja investointien järjestyksen ja proseduurien järjestelmää, mukaan lukien riitojenratkaisu*
- 4. Edistää taloudellista kasvua, nostaa elintasoa, vahvistaa Yhdysvaltojen kilpailukykyä, tukea täystyöllisyyttä Yhdysvalloissa ja vahvistaa globaalia taloutta*
- 5. Varmistaa, että kauppaja- ja ympäristöpolitiikat ovat vastavuoroisesti tukevia ja pyrkii suojelemaan ja vaalimaan ympäristöä, sekä vahvistaa kansainvälisiä keinoja tämän saavuttamisessa, samalla optimoiden maailman resurssien käyttöä*
- 6. Edistää työläisten oikeuksien ja lasten oikeuksien arvostusta linjassa ILO:n työvoimaa koskevien ydinstandardien kanssa (kuten sektiossa 111(7) määritetään) ja kansainvälisen kaupan ja työläisten oikeuksien välisen suhteen ymmärrystä*
- 7. Pyrkii kauppasopimuksissa säännöksiin, joiden puitteissa sopimusten osapuolet varmistavat, etteivät he heikennä tai alenna kotimaisten ympäristö- ja työvoimalakien tarjoamaa suojaa kansainvälistä kauppaa edistääkseen*
- 8. Varmistaa, että kauppasopimukset tarjoavat pienille yrityksille tasavertaisen pääsyn kansainvälisille markkinoille, tasapuoliset hyödyt kansainvälisestä kaupasta ja laajennetut vientimarkkinamahdollisuudet, ja tarjoavat kauppaja- ja investointiesteiden, jotka kohtuuttomasti vaikuttavat pieniin yrityksiin, alenemisen tai eliminoinnin*
- 9. Edistää universaalia ratifioimista ja täyttää yhdenmukaisuutta ILO:n konvention no. 182 (koskien kieltoa ja välitöntä toimintaa lapsityövoiman pahimpien muotojen eliminoinniseksi) kanssa*
- 10. Varmistaa, että kauppasopimukset heijastavat ja fasilitoivat kansainvälisen kaupan ja investointiaktiiviteettien kasvaen toisiinsa liittyvää, multisektoraalista luonnetta*

11. *Tunnistaa internetin kasvanut merkitys kansainvälisen kaupan kauppaa-alustana*
12. *Huomioida muut legitiimit Yhdysvaltojen sisäpoliittiset tavoitteet mukaan lukien, muttei rajoittuen, legitiimin terveyden ja turvallisuuden suojele, välttämätön turvallisuus, ja kuluttajien intressit, ja näihin liittyvät lait ja regulaatiot*
13. *Huomioida minkä tahansa neuvotteluosapuolen uskonnonvapauteen liittyvät olosuhteet Yhdysvaltojen kanssa käytävissä vapaakauppasopimusneuvotteluissa*

## 7.2.2. Pääasialliset neuvottelutavoitteet

Yleisiä neuvottelutavoitteita TPA-laissa seuraavat pääasialliset neuvottelutavoitteet, joita on 21 (United States Congress, 2015: 321–332). Pääasialliset neuvottelutavoitteet ovat laajempien kauppapoliittisten teemojen alle kirjattuja yksityiskohtaisempia tavoitteita. Ne koskevat seuraavia kauppapolitiikan teemoja (suomennus tutkielman kirjoittajan).

1. *Tavarakauppa*
2. *Palvelukauppa*
3. *Maatalouskauppa*
4. *Ulkomaiset investoinnit*
5. *Tekijänoikeudet*
6. *Digitaalinen tavara- ja palvelukauppa sekä rajat ylittävät tietovirrat*
7. *Sääntelykäytännöt*
8. *Valtio-omisteiset yhtiöt (SOE)*
9. *Kaupan lokalisaatorajoitteet*
10. *Työvoima ja ympäristö*
11. *Valuutta*
12. *Ulkomainen valuuttamanipulaatio*
13. *WTO ja multilateraalit vapaakauppasopimukset*
14. *Kauppapoliittisten instituutioiden läpinäkyvyys*
15. *Anti-korruptio*

16. Riitojenratkaisu ja toimeenpano

17. Kaupanvastatoimet

18. Rajaverot

19. Tekstiilineuvottelut

20. Kaupalliset kumppanuudet

21. Hyvä hallinto, läpinäkyvyys, lainsäädäntöregiimien tehokas toiminta, sekä laillisuusperiaatteen toteutuminen kauppakumppaneissa.

### 7.3. TPA ja kauppapolitiikan tavoitteita koskevat teemat

Tämän tutkielman toteuttamisessa TPA-laki auttaa muodostamaan kauppapolitiikan tavoitteita koskevia teemoja, joiden varaan TTIP- ja TPP-sopimusten välinen vertailu nojaa. TPA:n yleiset ja pääasialliset neuvottelutavoitteet auttavat ymmärtämään, millaisia yltäosan kauppapoliittisia tavoitteita Yhdysvalloilla oli sopimusneuvottelujen alkaessa. Sopimuskohtainen vertaileva analyysi puolestaan näyttää, miten nuo tavoitteet heijastuvat käytännön tasolle kahteen erilaiseen, joskin samalla yhtenevään ja vertailukelpoiseen neuvotteluasetelmaan.

Yleisiä ja pääasiallisia neuvottelutavoitteita on yhteensä peräti 34 kappaletta. Tämän tutkielman kannalta noin monen yksittäisen tarkasteluyksikön muodostaminen ei luonnollisesti ole tarkoituksenmukaista, vaan tavoitteista muodostetaan yhteensä kuusi teemaa, joiden avulla TTIP- ja TPP-sopimuksia vertaillaan. Joitain tavoitteita jätetään myös pois teemojen rakentamisesta. Tässä suhteessa huomio keskittyy tavoitteen merkittävyyteen, joskin merkittävyys arviointikriteerinä on helposti enemmän tai vähemmän altis kirjoittajan subjektiiviselle tulkinnalle. On hyvä muistaa, että kehikon keinotekoisuutta työkaluna korostaa sekin, että monet Yhdysvaltojen kauppapoliittisiin tavoitteisiin kirjatuista teemoista ovat luonteeltaan multisektoraalisia. Esimerkiksi palvelukaupassa on läsnä perinteisiä markkinoillepääsyn kysymyksiä, sääntelykäytäntöjä ja globaaleja sääntöjä, eikä mitään näistä voi täydellisesti eristää toisistaan tutkimustyössä. Näin ollen muodostettu teemojen kehikko ei ole täydellinen, kaiken kattava tai muuten absoluuttinen. Teemojen käsittelyn kanssa rintarinnan avataan tarkemmin Yhdysvaltojen pääasiallisten neuvottelutavoitteiden sisältöä.

Ensimmäinen teema on *laajempi markkinoillepääsy*. Markkinoillepääsy on kauppapolitiikkaa puhtaimmillaan. Kansainvälisessä kauppapolitiikassa sen alle luetaan kuuluvan esimerkiksi



tavarakauppa, maataloustuotteiden kauppa, alkuperäsäännöt, palvelut ja julkiset hankinnat (ks. esim. Ulkoasiainministeriö, 2015) Markkinoillepääsy on teemana läsnä ainakin Yhdysvaltojen ensimmäisessä ja toisessa yleisessä neuvottelutavoitteessa sekä pk-yritysten markkinoillepääsyä erikseen koskevassa kahdeksannessa yleisessä neuvottelutavoitteessa (United States Congress, 2015: 320–321). Samoin pääasialliset neuvottelutavoitteet 1–3 koskevat markkinoillepääsyä, joskin palvelukauppa nousevana kauppapolitiikan teemana muodostaa tässä tutkielmassa oman teemansa (United States Congress, 2015: 321–323). Laajemman markkinoillepääsyn alle luetaan myös tekstiilejä koskeva pääasiallinen neuvottelutavoite 19 (United States Congress, 2015: 331). Kansainvälisessä kaupassa perinteisen sensitiivisenä alana tekstiileille on omistettu oma pääasiallinen neuvottelutavoite, mutta tämän tutkielman tavoitteiden kannalta tekstiilit konkreettisenä hyödykkeenä voidaan lukea kuuluvan markkinoillepääsyn piiriin. Lienee aiheellista myös muistuttaa, että maatalouskauppaa ei tule sekoittaa eläinten ja kasvien suojelutoimiin (SPS), jotka kuuluvat sääntely-yhteistyön alaisuuteen.

Pääasiallinen neuvottelutavoite 1 linjaa, että Yhdysvaltojen tavoitteena on yksinkertaisuudessaan laajentaa vientimarkkinamahdollisuuksia hyödykkeille Yhdysvalloista (United States Congress, 2015: 321). Kuitenkaan mainintaa julkisista hankinnoista, jotka esimerkiksi Suomen ulkoasiainministeriö ja Euroopan komissio laskevat markkinoillepääsyn piiriin kuuluvaksi kysymykseksi, ei löydy pääasiallisten neuvottelutavoitteiden 1–3 teksteistä eikä yleisistäkään neuvottelutavoitteista. Sen sijaan pääasiallinen neuvottelutavoite 7, joka koskee sääntelykäytäntöjä, sisältää maininnan läpinäkyvyyden edistämisestä hallitusten julkisissa hankinnoissa (United States Congress, 2015: 326). Julkisia hankintoja ei kuitenkaan käsitellä suoraan markkinoillepääsyä koskevien pykälien alla. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että Yhdysvallat on tunnettu kotimaisia tuottajia ja palveluntarjoajia suosivista *Buy America Actin*, *Buy American Actin* ja *Jones Actin* kaltaisista laeista. Kysymykseen julkisista hankinnoista palataan vielä tuonnempana. Tekstiilien kohdalla TPA-lakiin sisällytetty kirjaus on melko ylimalkainen, sillä sen mukaan Yhdysvallat pyrkii varsin yleisluontoisesti vain lisäämään vastavuoroisia vientimarkkinamahdollisuuksia.

Kuten edellä mainittiin, *palvelukaupan vapautuminen* muodostaa tutkielmassa oman teemansa. Palveluiden selkeä ero fyysisiin hyödykkeisiin verrattuna on niiden immateriaalinen luonne. Palvelukauppa on myös vahvasti sidoksissa kysymyksiin digitalisaatiosta ja internetistä. Yhdysvaltojen yleiset neuvottelutavoitteet 1 ja 2 koskevat palveluita, aivan niin kuin markkinoillepääsynkin tapauksessa (United States Congress, 2015: 320–321). Pääasiallisista neuvottelutavoitteista ainakin numerot 2 ja 6 voidaan luokitella tämän teeman alle (United States Congress, 2015: 321 ja 325–326).

Pääasiallinen neuvottelutavoite 2 linjaa Yhdysvaltojen tavoitteeksi mahdollisuuksien laajentamisen Yhdysvaltojen palveluille sekä rajoitteiden eliminoimisen. Näihin tavoitteisiin tähdätään kaikin keinoin, mukaan lukien plurilateraalien neuvottelukanavien avulla. Tällä viitataan käynnissä oleviin *Trade in Services Agreement* -neuvotteluihin (TiSA).

Kolmas teema on *sääntely-yhteistyö*, josta on tullut keskeinen teema kansainvälisessä kauppapolitiikassa. Sääntely-yhteistyö koskee pohjimmiltaan sääntelyyn liittyviä kaupanesteitä, jollaiseksi byrokratia ja toisistaan loittonevat sääntelyregiimit voivat muodostua. Kyse ei ole vähäpätöisestä ilmiöstä, sillä esimerkiksi TTIP-sopimuksen mahdollisista taloudellisista hyödyistä enemmistön on arvioitu liittyvän sääntelykysymyksiin (CEPR, 2013: vii). Yhdysvaltojen yleisistä neuvottelutavoitteista yhtymäkohta löytyy ainakin neuvottelutavoitteiden 7 ja 12 kanssa (United States Congress, 2015: 320–321). Pääasiallisista neuvottelutavoitteista sääntely-yhteistyöllä on selkeä yhteys numeroihin 7, 15 ja 21 (United States Congress, 2015: 326, 330 ja 332). Pääasiallinen neuvottelutavoite 7 sisältää kahdeksan alakohtaa, joista kahdessa on vielä yhteensä kahdeksan erillistä pykälää. Yhdysvalloille keskeinen tavoite on läpinäkyvyyden lisääminen valtioiden sääntelyprosesseissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ne sidosryhmät, joihin sääntely vaikuttaa, huomioidaan ja kuullaan sääntelyä suunniteltaessa erilaisin konsultaatiomekanismein. Sääntelyn tulee Yhdysvaltojen näkökulmasta perustua tieteelle, hyötykustannusarvioille ja riskiarvioille. Yhdysvallat haluaa edistää konsultaatiomekanismeja, joilla lisätään sääntelyn yhtenevyyttä. Sääntelyn yhtenevyyttä voidaan lisätä Yhdysvaltojen näkökulmasta harmonisoinnilla ja vastavuoroisella tunnustamisella. Samoin tavoitteena on pyrkiä konvergenssiin standardien kehitysprosesseissa ja edistää yhteistyötä standardikysymyksissä globaalisti. Teemana sääntely-yhteistyö linkittyy vahvasti kansainvälisessä poliittisessa taloustieteessä havaittuun kauppapolitiikan tunkeutumiseen yhä syvemmälle kysymyksiin, jotka on perinteisesti mielletty valtioiden sisäisiksi asioiksi (Gilpin, 2001: 197).

Neljäs teema muodostuu *internetin sekä rajat ylittävien tietovirtojen ja kansainvälisten arvoketjujen vahvistamisen* ympärille. Digitalisaatio näkyy myös kansainvälisessä kaupassa, eikä kysymyksiä internetistä ja datasta olekaan järkevää ohittaa kauppapoliittisessa analyysissä. Samaten globaalisti tuotanto on yhä syventyneen erikoistumisen kautta muuttunut aina vain monimutkaisemmaksi arvoketjujen verkostoksi, jossa yksinkertaisetkin perushyödykkeet sisältävät valtavan määrän tuotannonpanoksia eri puolilta maailmaa. Internetin aikakausi on entisestään alleviivannut yritysten mahdollisuutta hajauttaa eri toiminnot ja tuotannonvaiheet ympäri maailman. Tämä on selvästi huomattu Yhdysvalloissa, jonka kauppapoliittisissa tavoitteissa arvoketjuihin ja internetiin liittyvät

seikat on huomioitu. Ensinnäkin yleiset neuvottelutavoitteet 10 ja 11 koskettavat kyseessä olevaa teemaa (United States Congress, 2015: 320–321). Toiseksi pääasiallisista neuvottelutavoitteista numerot 6 ja 9 liittyvät tähän teemaan (United States Congress, 2015: 325 ja 327). Pääneuvottelutavoite 6 mukaan Yhdysvallat haluaa varmistaa, että olemassa olevat velvoitteet, säännöt ja sitoumukset WTO:ssa koskettavat myös digitaalista kauppaa ja rajat ylittäviä tietovirtoja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sähköisesti toimitetut tuotteet ja palvelut saavat osakseen yhtä suotuisan kohtelun kuin fyysiset tuotteet. Samoin Yhdysvallat haluaa varmistaa, että hallitukset pidättäytyvät digitaalista kauppaa ja rajat ylittäviä tietovirtoja rajoittavista toimista sekä tiedon lokalisaatiotoimista, kuten velvoitteesta käsitellä ja säilyttää tietoa valtion rajojen sisällä. Yhdysvallat pyrkii myös jatkamaan WTO:n moratoriota, johon sitoutuneet valtiot ovat luvanneet olla asettamatta tulleja siirrettävälle datalle. Pääneuvottelutavoite 9 linjaa selkeästi, että markkinoillepääsyn ehtona ovat lokalisaatiotoimet, kuten toimintojen sijoittaminen kohdemaahan, pyritään eliminoimaan.

Viides teema on *investointeja koskevien sääntöjen luominen*, jonka piiriin katsotaan luettavaksi myös kysymys investointisuojusta. Pääasiallisista neuvottelutavoitteista selkeästi investointeihin on kytketty numero 4 (United States Congress, 2015: 324). Sen sijaan yleisissä neuvottelutavoitteissa yhteys investointeihin löytyy monesta kohtaa. Neuvottelutavoitteet numero 2, 3, 4, 8 ja 10 ovat kaikki relevantteja investointi-teeman kannalta (United States Congress, 2015: 320–321). Pääasiallinen neuvottelutavoite 4 sisältää useita alakohtia. Niiden mukaan Yhdysvallat tähtää esimerkiksi siihen, että kotimaisten ja ulkomaisten investointien tasapuolisen kohtelun (ns. national treatment) poikkeukset pyritään eliminoimaan tai niitä vähennetään. Pakkolunastuksien kompensointiin Yhdysvallat haluaa muodostaa standardimalleja. Myös paljon julkista keskustelua herättänyt investointisuoja on saanut oman alakohdan neuvottelutavoitteessa. Sen mukaan riitatapauksissa käytettyjä mekanismeja pyritään parantamaan ensinnäkin mekanismeilla, jotka ehkäisevät tarpeettomia kanteita. Toiseksi kehitetään proseduureja, joilla varmistetaan tehokas arbitraatiolakimiesten valinta ja nopea kanteiden luovutus. Kolmanneksi halutaan proseduureja, jotka helpottavat julkisen kontribuution antamista hallituksen position luonnostelussa. Neljänneksi pyritään tarjoamaan muutoksenhakumenettely tai vastaava mekanismi. Kaiken kaikkiaan Yhdysvallat haluaa lisätä investointisuojujamekanismien läpinäkyvyyttä tekemällä riitatapauksista ja kuulemisista julkisia.

Yhdysvaltojen investointeja koskevat tavoitteet on hyvä suhteuttaa kansainvälisen investointiregiimin nykytilaan. Vaikka pääoman liikkuvuus on räjähtänyt kansainvälisesti viimeistään 1980-luvulta lähtien, moni akateemikko on pitkään ihmetellyt aihetta koskevan regiimin kehittymisen hitautta. Muun muassa

Gilpin on hämmästellyt (2001: 300–301), miten säännöt eivät ole seuranneet jatkuvasti kasvanutta kansainvälisten investointien tulvaa. Tilanteeseen ovat kiinnittäneet huomiota myös kansainvälisen oikeuden asiantuntijat. Investointeja koskevia sääntöjä vaivaa krooninen pirstaleisuus. Tähän päivään asti investointiregiimin juridinen selkäranka on muodostunut kahdenvälisistä investointisopimuksista, joita vuonna 2015 oli voimassa yli 2500 (Garcia, Ciko, Gaurav & Hough, 2015: 867). Tältä osin Yhdysvaltojen pyrkimys yhdenmukaisempiin malleihin on ymmärrettävää.

Kuudes teema sisältää runsaasti eri kysymyksiä, joiden pohjalta sääntöperusteista kansainvälistä kaupparegiimiä edistetään. Tässä tutkielmassa tätä teemaa kutsutaan nimellä *muut sääntöperusteisuutta edistävät toimet*. Tähän kategoriaan lasketaan kaikki ne teemat, jotka ovat TTIP-sopimuksen kolmannen pilarin eli globaalien sääntöjen alaisuudessa. Näitä ovat ympäristö, työvoima, valtio-omisteiset yhtiöt, tekijänoikeudet ja valuuttakysymykset sekä kaupanvastatoimet ja riitojenratkaisu ja toimeenpano. Edellä luetellut asiat nousevat esiin Yhdysvaltojen yleisissä neuvottelutavoitteissa kohdissa 5, 6, 7 ja 9 sekä pääasiallisissa neuvottelutavoitteissa 5, 8, 10, 11 ja 12 (United States Congress, 2015: 320–321, 324 ja 327–329). Pääasiallinen neuvottelutavoite 5 koskee immateriaalioikeuksia (IPR). Vapaakauppasopimusten, joihin Yhdysvallat sitoutuu, tulee sisältää Yhdysvaltojen omaa lainsäädäntöä vastaava IPR-standardi. Valtio-omisteisia yrityksiä (SOE) käsittelevä pääasiallinen neuvottelutavoite 8 linjaa, että Yhdysvallat pyrkii eliminoimaan valtio-omisteisia yrityksiä suosivan epäreilun kilpailun. Työvoiman ja ympäristön osalta (pääasiallinen neuvottelutavoite 10) tavoitteena on esimerkiksi velvoittaa sopimusosapuolet hyväksymään Kansainvälisen työjärjestö ILO:n ydinperiaatteet sekä täyttämään velvoitteensa multilateraaleissa ympäristösopimuksissa. Työvoimaa ja ympäristöä koskevista kirjauksista pyritään tekemään velvoittavia ja toimeenpanokelpoisia eikä vain periaatteellisia. Valuutasta ja valuuttamanipulaatiosta kirjataan pääasiallisissa neuvottelutavoitteissa 11 ja 12. Tavoitteena on rakentaa mekanismeja, joilla epäreilua suhteellista etua tuottava valuuttamanipulaatio estetään.

Näin muodostuu seuraavanlainen kuusiosainen teemakehikko. Tarkemmin kehikko on avattu taulukossa 2.

1. Laajempi markkinoillepääsy
2. Palvelukaupan vapauttaminen
3. Sääntely-yhteistyö

4. Internet sekä rajat ylittävien tietovirtojen ja kansainvälisten arvoketjujen vahvistaminen
5. Investointeja koskevien sääntöjen luominen
6. Muut sääntöperusteisuutta edistävät toimet

Kuusikohtainen teemojen kehikko liittyy lähes jokaiseen Yhdysvaltojen yleisistä neuvottelutavoitteista. Vain 13. yleinen neuvottelutavoite, joka koskee Yhdysvaltojen neuvottelukumppanien uskonnonvapaustilannetta, jätetään tarkastelun ulkopuolelle, koska kyse ei ole tyypillisesti kauppapolitiikan piiriin kuuluvasta asiasta (United States Congress, 2015: 321). Samalla on toki hyvä huomioida, että uskonnonvapauteen liittyvän tavoitteen päätyminen TPA-lakiin voidaan tulkita kytkeytyvän aiemmin mainittuun kauppapoliittisen regiimin yhä uusia asiakokonaisuuksia mukaansa tempaavaan luonteeseen. Ei ole täysin poissuljettua, että tulevaisuudessa uskonnonvapauden kaltaisia teemoja nähdään enenevässä määrin vapaakauppaneuvotteluiden asialistoille tai neuvottelujen liikkumatilaa määrittävinä seikkoina.

Pääasiallisista neuvottelutavoitteista erikseen ei käsitellä kaupallisia kumppanuuksia, kauppapoliittisten instituutioiden läpinäkyvyyttä, WTO:ta ja multilateraaleja vapaakauppasopimuksia sekä rajaveroja (United States Congress, 2015: 329–332). Vaikka nämä pääasialliset neuvottelutavoitteet jätetään tämän tutkielman teemojen ulkopuolelle, on selvää, että analyysivaiheessa yhtymäkohtia myös tähän suuntaan löytyy.

Teemoista koostuvan kehikon ongelma on ilmeinen. Kuudes tema eli muut sääntöperusteisuutta edistävät toimet ei ole samalla tavalla tarkasti rajattu tema kuin esimerkiksi laajempi markkinoillepääsy tai sääntely-yhteistyö. Lisäksi muut erillisten teemojen alle luokitellut kysymykset, eli investoinnit, palvelut ja internet sekä rajat ylittävien tietovirtojen ja kansainvälisten arvoketjujen vahvistaminen voisivat yhtä hyvin sijoittua kuudennen teeman alle. Tämänkin tutkielman tapauksessa inhimillinen todellisuus kaikessa monimuotoisuudessaan on vaikea typistää sinänsä asioiden ymmärtämistä ja jäsentelyä helpottavan mutta silti johdonmukaisuudessaan epätäydellisen analyysikehikon alle.

Toisaalta sama käy myös toisinpäin. Sääntöperusteisuutta edistävästä toimista koostuvan teeman alle luetellut asiat voi sujuvasti myös siirtää pienellä muokkauksella omaksi teemakseen. Näin ollen kyse onkin globaaleja sääntökysymyksiä yhteen kokoavasta tarkastelukokonaisuudesta, jonkinlaisesta sääntökysymysten ”pankista”. Tämänkään tutkielman tarkoituksena ei ole tarjota lopullista ja kaiken

kattavaa totuutta Yhdysvaltojen kauppapolitiikasta, vaan sen sijaan lisätä tietoa Yhdysvaltojen TTIP- ja TPP-sopimuksia koskevista tavoitteista erikseen valittujen asiakokonaisuuksien osalta. Osa sopimuskatteesta jää näin ollen väistämättä tässä tutkielmassa vähemmälle huomioille kuin jotkut kysymykset, joihin pureudutaan syvällisemmin.

Lienee kuitenkin lyhyesti aiheellista perustella tehtyjä rajanvetoja. Asiakokonaisuudet on valittu tarkemman analyysin kohteeksi osin siitä syystä, että Yhdysvaltojen nykyisenkaltaisen tuotantoelämän erikoistumisen kannalta ne ovat avainaloja, joilla globaaleja sääntöjä on sovittu vähän esimerkiksi WTO:n puitteissa. Yhdysvallat on taloutena tuotannontekijöitä arvioidessa korostuneen pääomaintensiivinen. Maassa on paljon korkeasti koulutettua työvoimaa ja teknologiaa, joten tuotannontekijöistä sekä inhimillinen että teollinen pääoma ovat rooliltaan tärkeämpiä kuin puhtaasti määrällinen työvoima. Toisin sanoen muodostetut teemat kulminoituvat enemmän tai vähemmän Yhdysvaltojen erikoistumiseen ja kilpailukykyyn. Esimerkiksi palvelukauppa voitaisiin helposti käsitellä tavallisena markkinoillepääsykysymyksenä, mutta erillistä tarkastelua puoltaa yhtäältä se tosiasia, että palvelukauppaa koskevat säännöt ovat vasta muodostumassa kansainvälisessä kaupparegiimissä ja toisaalta se, että palveluilla on merkittävä rooli Yhdysvaltojen ulkomaankaupassa. Yhdysvallat on sekä maailman suurin palveluidenviejä että -tuojia (WTO, 2016b).

Yhdysvaltojen erikoistuminen argumenttina puoltaa myös investointi-teemaa sekä internetin, rajat ylittävien tietoverkkojen ja kansainvälisten arvoketjujen vahvistamisen ympärille nivoutuvaa teemaa. Yhdysvallat on maailman valtioista suurin ulkomainen investoija noin 24,4 prosentin osuudellaan maailman ulospäin suuntautuvasta sijoituskannasta (UNCTAD, 2015: A7). Toisin sanoen Yhdysvalloilla on turvattavanaan merkittäviä investointeja eri puolilla maailmaa, joka väistämättä näkyy valtion tavoitteissa vapaakauppasopimusneuvotteluissa. Myös investoinnit sisään Yhdysvaltoihin ovat huomattavia. Esimerkiksi vuonna 2014 Yhdysvallat houkutteli 21 prosentin osuudellaan maailman valtioista eniten ulkomaisia investointeja (OFII, 2016: 1). Trendi tosin on ollut laskeva, sillä vielä vuosituhaten alussa Yhdysvaltojen vastaava osuus oli peräti 39 prosenttia (ibid.). Luonnollisesti investointeja arvioidessa on hyvä pitää mielessä, että valtioita koskevat vuosittaiset investointitilastot ovat alttiita merkittävien investointiratkaisujen mukanaan tuomille heilahteluille.

Mitä tulee internetiin, huomattava osa maailman suurimmista internet-yhtiöistä on yhdysvaltalaisia. Internetiin kytkeytyvät rajat ylittävät tietoverkot eivät kuitenkaan ole liiketoiminnan kannalta tärkeitä vain internet-yrityksille tai teknologiayrityksille, vaan käytännössä kaikki kansainvälinen liiketoiminta sisältää tiedon siirtämistä rajojen yli. Internet ja rajat ylittävät tietoverkot muodostavatkin

kansainvälisten arvoketjujen ”verenkierron”, johon kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavat yritykset kytkeytyvät. Yritysten sisällä käytettävä data voidaan pilkkoa useisiin eri lajeihin kuten yritysdataan, asiakasdataan, henkilöstöhallinnon dataan, business-to-business-dataan (B2B-data) ja tekniseen dataan (Kommerskollegium, 2014: 8). Esimerkiksi ensimmäisestä käy taloushallinnon data, toisesta asiakkaan yhteystiedot, kolmannesta henkilökunnan portfoliot, neljännestä muista yrityksistä koottu data ja viidennestä tuotekohtaiset tekniset tiedot. Kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavien yritysten näkökulmasta erilaisten datatyyppejä tulee voida liikkua valtioiden rajojen yli yritysten toimintojen välillä. Tämä koskee niin kansainvälistä kauppaa kuin tuotantoa (ks. esim. Kommerskollegium, 2015).

Tällainen toimintojen hajautettu rakenne on tyypillistä suurille kansainvälisille yrityksille, joista merkittävä osa on kotoisin teollistuneista valtioista. Forbesin kokoaman yrityksiä rankkaavan Global 2000 -listauksen mukaan vuonna 2014 liikevaihdolla mitattuna maailman 200 suurimmasta yrityksestä 63 oli yhdysvaltalaisia. Markkina-arvolla mitattuna Yhdysvaltojen osuus nousi peräti 92 yritykseen 200:sta (ibid.). Likipitään samankaltaiseen edustavuuteen pystyivät vain yritykset, joiden kodiksi luokitellaan Euroopan unioni. Näin ollen voidaan sanoa, että Yhdysvaltojen kauppapolitiikka edustaa taloutta, joka on teknologiaintensiivinen, internetiä pitkälle hyödyntävä sekä kansainvälistynyt ja jossa palvelujen osuus on korostunut. Tätä taustaa vasten valitut teemojen rajaukset tuntuvat tämän tutkielman kannalta jokseenkin järkeenkäyville.

Teknologian korostunut rooli Yhdysvaltojen tavoitteissa ei ole sattumaa. Historiallisesti suurvaltoja koskeva kansainvälinen poliittinen, taloudellinen ja teknologinen johtajuus korreloivat vahvasti keskenään (Gilpin, 2001: 140). Yhdysvaltojen lisäksi monen muunkin kansainvälisesti merkittävän valtion nousu on nojannut teknologiseen osaamiseen ja sen hyödyntämiseen, oli kyse sitten teollisen vallankumouksen Isosta-Britanniasta, toisen maailmansodan jälkeen jälleen rakennetusta Saksasta tai 1980-luvun Japanista (ibid.). Kaiken aikaa johtavat suurvallat kilpailevat intensiivisesti kärkiasemasta uuden teknologian alalla. Tuoreena esimerkkinä tästä mainittakoon Yhdysvaltojen ja Kiinan kamppailu viidennen sukupolven langattomassa viestinnässä (niin sanottu 5G). Vastikään alkuvuodesta 2018 Yhdysvallat torppasi teknologia-alaa ravisuttaneen jättikaupan, kun Singaporeen rekisteröity siruvalmistaja Broadcom pyrki ostamaan yhdysvaltalaisirsuvalmistaja Qualcommin. Pohjimmiltaan pelkona oli Yhdysvalloissa tapahtuvan 5G-teknologiaa koskevan tuotekehityksen heikkeneminen, minkä nojalla yhdysvaltalaisviranomaiset vetosivat kansalliseen turvallisuuteen ja käyttivät veto-oikeuttaan estääkseen suuren yrityskaupan (The Economist, 2018).

Taulukko 2: Kauppapolitiikan tavoitteita koskevat teemat

<p><b>1. Laajempi markkinoillepääsy</b></p> <p><b>Yleiset neuvottelutavoitteet:</b>  <i>1. Saavuttaa avoimempi, tasapuolisempi ja vastavuoroisempi markkinoillepääsy</i>  <i>2. Saavuttaa kauppaan ja investointeihin liittyvien, Yhdysvaltojen viennin markkinamahdollisuuksia vähentävien tai muuten Yhdysvaltojen kansainvälistä kauppaa häiritsevien vääristymien ja esteiden aleneminen tai eliminointi</i>  <i>8. Varmistaa, että kauppasopimukset tarjoavat pienille yrityksille tasavertaisen pääsyn kansainvälisille markkinoille, tasapuoliset hyödyt kansainvälisestä kaupasta ja laajennetut vientimarkkinamahdollisuudet, ja tarjoavat kauppa- ja investointiasteiden, jotka kohtuuttomasti vaikuttavat pieniin yrityksiin, alenemisen tai eliminoinnin</i></p> <p><b>Pääasialliset neuvottelutavoitteet:</b> <i>1. Tavarakauppa, 2. Palvelukauppa, 3. Maatalouskauppa, 19. Tekstiilineuvottelut</i></p>	<p><b>2. Palvelukaupan vapautuminen</b></p> <p><b>Yleiset neuvottelutavoitteet:</b>  <i>1. Saavuttaa avoimempi, tasapuolisempi ja vastavuoroisempi markkinoillepääsy</i>  <i>2. Saavuttaa kauppaan ja investointeihin liittyvien, Yhdysvaltojen viennin markkinamahdollisuuksia vähentävien tai muuten Yhdysvaltojen kansainvälistä kauppaa vääristävien vääristymien ja esteiden aleneminen tai eliminointi</i></p> <p><b>Pääasialliset neuvottelutavoitteet:</b> <i>2. Palvelukauppa, 6. Digitaalinen tavara- ja palvelukauppa sekä rajat ylittävät tietovirrat</i></p>
<p><b>3. Sääntely-yhteistyö</b></p> <p><b>Yleiset neuvottelutavoitteet:</b>  <i>4. Pyrkii kauppasopimuksissa säännöksiin, joiden puiteissa sopimusten osapuolet varmistavat, etteivät he heikennä tai alenna kotimaisten ympäristö- ja työvoimalakien tarjoamaa suojaa kansainvälistä kauppaa edistääkseen</i>  <i>12. Huomioida muut legitimit Yhdysvaltojen sisäpoliittiset tavoitteet mukaan lukien, muttei rajoittuen, legitimiin terveyden ja turvallisuuden suojele, välttämätön turvallisuus, ja kuluttajien intressit, ja näihin liittyvät lait ja regulaatiot</i></p> <p><b>Pääasialliset neuvottelutavoitteet:</b> <i>7. Sääntelykäytännöt, 15. Anti-korruptio 21. Hyvä hallinto, läpinäkyvyys, lainsäädäntöregiimien tehokas toiminta, sekä kauppakumppaneiden laillisuusperiaate</i></p>	<p><b>4. Internet sekä rajat ylittävien tietovirtojen ja kansainvälisten arvoketjujen vahvistaminen</b></p> <p><b>Yleiset neuvottelutavoitteet:</b>  <i>10. Varmistaa, että kauppasopimukset heijastavat ja fasilitoivat kansainvälisen kaupan ja investointiaktiiviteettien kasvaen toisiinsa liittyvää, multisektoraalista luonnetta</i>  <i>11. Tunnistaa internetin kasvanut merkitys kansainvälisen kaupan kauppa-alustana</i></p> <p><b>Pääasialliset neuvottelutavoitteet:</b> <i>6. Digitaalinen tavara- ja palvelukauppa sekä rajat ylittävät tietovirrat, 9. Kaupan lokalisaatiorajoitteet</i></p>
<p><b>5. Investointeja koskevien sääntöjen luominen</b></p> <p><b>Yleiset neuvottelutavoitteet:</b>  <i>2. Saavuttaa kauppaan ja investointeihin liittyvien, Yhdysvaltojen viennin markkinamahdollisuuksia vähentävien tai muuten Yhdysvaltojen kansainvälistä kauppaa vääristävien vääristymien ja esteiden aleneminen tai eliminointi</i>  <i>3. Edelleen vahvistaa kansainvälisen kaupan ja investointien järjestyksen ja proseduurien järjestelmää, mukaan lukien riitojenratkaisu</i>  <i>4. Edistää taloudellista kasvua, nostaa elintaso, vahvistaa Yhdysvaltojen kilpailukykyä, tukea täystyöllisyyttä Yhdysvalloissa ja vahvistaa globaalia taloutta</i>  <i>8. Varmistaa, että kauppasopimukset tarjoavat pienille yrityksille tasavertaisen pääsyn kansainvälisille markkinoille, tasapuoliset hyödyt kansainvälisestä kaupasta ja laajennetut vientimarkkinamahdollisuudet, ja tarjoavat kauppa- ja investointiasteiden, jotka kohtuuttomasti vaikuttavat pieniin yrityksiin, alenemisen tai eliminoinnin</i>  <i>10. Varmistaa, että kauppasopimukset heijastavat ja fasilitoivat kansainvälisen kaupan ja investointiaktiiviteettien kasvaen toisiinsa liittyvää, multisektoraalista luonnetta</i></p> <p><b>Pääasialliset neuvottelutavoitteet:</b> <i>4. Ulkomaiset investoinnit</i></p>	<p><b>6. Muut sääntöperusteisuutta edistävät toimet</b></p> <p><b>Yleiset neuvottelutavoitteet:</b>  <i>5. Varmistaa, että kauppa- ja ympäristöpolitiikat ovat vastavuoroisesti tukevia ja pyrkii suojelemaan ja vaalimaan ympäristöä, sekä vahvistaa kansainvälisiä keinoja tämän saavuttamisessa, samalla optimoiden maailman resurssien käyttöä</i>  <i>6. Edistää työläisten oikeuksien ja lasten oikeuksien arvostusta linjassa ILO:n työvoimaa koskevien ydinstandardien kanssa (kuten sektiossa 111(7) määritetään) ja kansainvälisen kaupan ja työläisten oikeuksien välisen suhteen ymmärrystä</i>  <i>7. Pyrkii kauppasopimuksissa säännöksiin, joiden puiteissa sopimusten osapuolet varmistavat, etteivät he heikennä tai alenna kotimaisten ympäristö- ja työvoimalakien tarjoamaa suojaa kansainvälistä kauppaa edistääkseen</i>  <i>9. Edistää universaalia ratifioimista ja täyttää yhdenmukaisuutta ILO:n konvention no. 182 (koskien kieltä ja välitöntä toimintaa lapsityövoiman pahimpien muotojen eliminoinniseksi) kanssa</i></p> <p><b>Pääasialliset neuvottelutavoitteet:</b> <i>5. Tekijänoikeudet, 8. Valtioomisteiset yhtiöt, 10. Työvoima ja ympäristö, 11. Valuutta, 12. Ulkomainen valuuttamanipulaatio, 16. Riitojenratkaisu ja toimeenpano, 17. Kaupanvastatoimet</i></p>



Kaikkiaan Yhdysvaltojen tavoitteet nivoutuvat vahvasti siihen perustavanlaatuisen kysymykseen, mitä valtiot ylipäänsä tavoittelevat kansainväliseltä kaupalta tai laajemmin taloudelliselta toimeliaisuudelta. Kysymykseen on pyrkinyt vastaamaan useampi kansainvälisen poliittisen taloustieteen tutkija vuosien saatossa. Yleisesti ottaen voidaan nähdä, että erityisesti suuret valtiot pyrkivät vaikuttamaan kansainväliseen kaupparegiimiin ja sen instituutioihin sekä omaa poliittista että taloudellista etua ajaakseen (Gilpin, 2001: 77–78). Krasnerkin näkee valtiokeskeisen lähestymistapansa mukaisesti (1976: 317–318), että kansainvälisen kaupan rakenne määräytyy valtioiden omaa kansallista hyötyä tavoittelevien toimien seurauksena. Krasner määrittää valtioille neljä olennaista tavoitetta, jotka vaikuttavat kansainväliseen talouteen. Näitä ovat kansantuote, sosiaalinen vakaus, poliittinen valta ja talouskasvu (ibid.).

Gilpin puolestaan uskoo (2001: 24) taloudellisen aktiivisuuden tarkoituksena olevan keskeinen kysymys poliittiselle taloustieteelle, olivat tarkoituksena sitten kuluttajien hyödyttäminen tiettyjen sosiaalisten tavoitteiden saavuttaminen tai poliittisen vallan maksimointi. Samoin Gilpin huomauttaa, ettei perimmäisiä tarkoituksia voi erottaa niistä käytännöllisistä toimenpiteistä, joita valtiot toteuttavat (ibid.). Kauppapolitiikka lukeutuu juuri näiden käytännöllisten toimenpiteiden piiriin, joilla on pidemmälle meneviä tavoitteita.

Seuraavaksi käytävän analyysin perusteella Yhdysvaltojen vapaakauppasopimusneuvottelujen tavoitteissa on tunnistettavissa enemmän tai vähemmän kaikkia edellä mainittuja aineksia. Kuitenkin pääpaino on poliittisella ja taloudellisella vallalla. Kiistämättä sitä tosiasiaa, että kauppapoliittisilla hankkeilla on runsain mitoin taloudellisia ja usein hyvin käytännöllisiä tarkoituksia, pidemmän päälle nämäkin tarkoituksena palvelevat päällimmäistä tavoitteita, jotka kiteytyvät Yhdysvaltojen taloudellisen ja poliittisen valta-aseman turvaamiseen.

## **8. Analyysi**

### **8.1. Laajempi markkinoillepääsy**

Tavoitteena laajempi markkinoillepääsy oli läsnä molemmissa Yhdysvaltojen vapaakauppasopimusneuvotteluissa, joskin markkinoillepääsyyn liittyvät kysymykset tuntuvat korostuvan TPP-neuvotteluissa. Aineiston valossa TTIP-sopimusta ei käsitelty ensisijaisesti markkinoillepääsyyn liittyvänä ”klassisena” vapaakauppasopimuksena. Tämä käy ilmi sekä presidentin

kauppapolitiikan agendaan että nimenomaan TTIP-neuvotteluja koskevien julkisten kuulemisten aineistoista. Luonnollisesti TTIP-neuvotteluissakin markkinoillepääsillä oli roolinsa, mutta Tyynellä merellä nähty painotus tuntuu voimakkaammalta. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että tullitariffit ovat EU:n ja Yhdysvaltojen välillä valmiiksi melko matalat. TPP:n puitteissa erityishuomion sai osakseen Japani, jonka nykytilaa arvioidaan kohtalaisen runsaasti laajemman markkinoillepääsyn näkökulmasta. Samoin markkinoillepääsyasioissa tunnutaan painottavan arvoketjunäkökulmaa luomalla yhtenäinen Tyynenmeren kauppapolitiikan blokki.

Viime kädessä markkinoillepääsy on kauppapolitiikkaa puhtaimmillaan; nimensä mukaisesti markkinoillepääsy koskettaa yritysten kykyä päästä harjoittamaan liiketoimintaa muille markkinoille. Markkinoillepääsy voidaan määritellä niiksi olosuhteiksi, jotka koskettavat kunkin hyödykkeen sisäänpääsyä jonkin valtion alueella. Kyse voi olla niin teollisuustuotteiden kaupasta, palveluista, maataloustuotteista kuin tekstiileistä. Edellä mainittuihin sisäänpääsyn olosuhteisiin liittyvät olennaisesti tullitariffit, jotka kohdistuvat kuhunkin hyödykeryhmään. Tässä osiossa on tarkoitus vertailla TTIP- ja TPP-sopimuksia laajemman markkinoillepääsyn teeman alle kuuluvien kysymysten osalta, joita ovat tavara- ja maatalouskauppa sekä tekstiilit. Palvelukauppaa käsitellään oman teemansa alla.

Laajasti ymmärrettyinä markkinoillepääsyn piiriin voi luokitella myös julkiset hankinnat, joilla tarkoitetaan valtioiden, osavaltioiden, kuntien tai muiden julkista valtaa käyttävien yhteisöjen tavara- tai palveluhankintoja. Tyypillisiä esimerkkejä näistä ovat esimerkiksi julkisesti rahoitetut infrastruktuurihankkeet. Julkisen hankinnan kilpailuttamiseen liittyvissä käytännöissä ja laeissa on runsaasti eroavaisuuksia eri puolilla maailmaa, eikä ole tavatonta, että ulkomaalaisten yritysten asema tarjouskilpailuissa on heikompi kuin kotimaisilla tarjoajilla. Vaikka Yhdysvallat ei ole listannut julkisia hankintoja erikseen TPA-lain yleisiin tai pääasiallisiin neuvottelutavoitteisiin, on asiaa syytä pohtia lyhyesti.

Yhdysvaltojen näkökulmasta julkisten hankintojen jättäminen tavoitteiden ulkopuolelle on ymmärrettävää, sillä julkiset hankinnat on perinteisesti ymmärretty Yhdysvaltojen defensiiviseksi intressiksi. Julkisten hankintojen markkinat Yhdysvalloissa ovat kohtalaisen suljetut, ja osavaltioiden väliltä löytyy merkittäviä eroja markkinoiden avoimuudessa (Woolcock & Grier, 2015: 9–15). Julkisten hankintojen osuuden Yhdysvaltojen bruttokansantuotteesta on arvioitu olevan peräti 13 prosenttia (Woolcock, 2015: 6). Usein esitetyn arvion mukaan vain 32 prosenttia Yhdysvaltojen julkisista hankinnoista on avoinna ulkomaisille tarjoajille, kun taas EU:ssa vastaava lukema on jopa 95

prosenttia (Woolcock & Grier, 2015: 6). Tätä varovaisempi arvio antaa EU:lle hieman maltillisemman 85 prosentin arvon (Messerlin, 2016: 1). Tunnettuja ja paljon huomioita saaneita Yhdysvaltojen kotimaisia tuottajia suosivia lakeja ovat yhdysvaltalaisvalmisteisten raudan, teräksen ja hyödykkeiden käyttämisestä valtatie-, transitio-, rautatie- ja lentokenttähankkeissa edellyttävä Buy American Act sekä niin sanottu Jones Act, joka vaatii Yhdysvalloissa sijaitsevien satamien välillä tapahtuvan ihmisten ja hyödykkeiden liikuttamisen tapahtuvan yhdysvaltalaisomisteisilla ja -valmisteisilla aluksilla.

Vaikka Yhdysvalloista kiistatta löytyy edellä kuvaillun kaltaisia lainsäädännöllisiä rajoitteita, lainsäädäntö ei suinkaan ole ainoa potentiaalinen julkisia hankintoja sulkeva muuttuja. Tämä näkökulma heijastuu Yhdysvaltojen suhtautumisessa asiaan. Yhdysvaltain kauppaviranomaisen vuosittaisessa kaupanesteeselvityksessä monet EU-jäsenmaat saavat noottia sulkeutuneista julkisista hankinnoista, joissa kilpailu yhdysvaltalaisyriyksille on periaatteellisesta avoimuudesta huolimatta käytännössä vaikeaa esimerkiksi hankintaprosessin läpinäkyvyyden vuoksi (USTR, 2015c: 144–146). Toisin sanoen julkisia hankintoja arvioidessa on mahdollista huomioida konkreettinen lainsäädäntö, joka suosii kotimaisia tarjoajia, sekä käytännölliset prosessit, joissa kotimaiset tarjoajat voivat saada etua, vaikka prosessi näennäisesti olisi avoin kilpailulle. Näkökulma on hyvä pitää mielessä, vaikka tässä tutkielmassa julkisia hankintoja ei voidakaan tämän enempää.

Sekä TTIP- että TPP-sopimuksissa kysymykset tullitariffeista olivat laajemman markkinoillepääsyn ytimessä. Yhdysvaltojen ja EU:n välillä varsinaiset tullitariffit ovat ennestään matalia, eivätkä ne näin ollen olleet aivan TTIP-sopimuksen keskeisintä asiaa. Jäljellä olevien tullien karsimisella ei todennäköisesti olisi enää merkittäviä hyvinvointivaikutuksia, vaikka joillain erityissectoreilla tullitariffit ovat edelleen korkeita (Kaitila & Kotilainen, 2013: 6). Sen sijaan TPP-neuvotteluissa mukana oli valtioita, joissa tullit ovat yleisesti korkeammat kuin EU-jäsenvaltioissa, joten tullien poistamisella voitaisiin saavuttaa huomattavia hyvinvointivaikutuksia (Petri & Plummer, 2016: 24). Kysymykset tullitariffeista ovatkin olleet näkyvästi läsnä, kun Yhdysvalloissa on käsitelty TPP-sopimusta. Seuraavaksi on tarkoitus arvioida Yhdysvaltojen tavoitteita ensin vertailemalla Yhdysvaltain kauppaviranomaisen sopimusneuvotteluista laatimien tavoitelistausten markkinoillepääsyä koskevia kirjauksia ja sen jälkeen käymällä tarkemmin läpi julkisissa kuulemisissa ilmi tulleita asioita.

Kauppaviranomaisen TPP:ia koskevan tavoitelistauksen mukaan globaalissa taloudessa pientenkin tullien merkitys voi olla liiketoiminnan onnistumisen kannalta keskeistä, koska ne nostavat hyödykkeiden hintoja (USTR, 2016a). Esimerkkeiksi huomionarvoisista tullitariffeista

kauppaviranomainen on nostanut joidenkin autonosien Vietnamissa kohtaaman jopa 27 prosenttia korkean tullin sekä siipikarjan Malesiassa kohtaaman 40 prosentin tullin (ibid.). Tekstiilien tapauksessa kauppaviranomaisen määritelmä on väljempi, sillä tarkan viittauksen sijaan puhutaan vain joistain TPP-valtioista, joissa yhdysvaltalaiset vaatteet ja kankaat kohtaavat peräti 20 prosenttia korkeita tulleja (ibid.). Vietnamiin vietävien autonosien tapauksessa viitataan erikseen Kiinaan, Thaimaahan ja Indonesiaan, joiden kahdenväliset vapaakauppasopimukset Vietnamin kanssa turvaavat tullivapaan pääsyn Vietnamiin ja siten luovat merkittävän suhteellisen kilpailuedun. Laajemmin TPP:lle asetettu tavoite on tullitariffien eliminointi ja ”kaupallisesti tarkoituksenmukainen” markkinoillepääsy Yhdysvaltojen viennille. Asiakirja myös viittaa nopeasti kasvavien talouksien arvoketjuihin, joihin yhdysvaltalaisyrityksille avautuisi pääsy. Samoin tavoitteena on saavuttaa kirjauksia, joille pureudutaan pitempiaikaisiin tullien ulkopuolisiin kaupan esteisiin (NTM, non-tariff measure) mukaan lukien tuontilisenssivaatimuksiin ja muihin rajoitteisiin.

Myös TTIP:n vastaava tavoitellisuus sisältää maininnan pientenkin tullien merkityksestä, koska hyödykkeen hintaa nostamalla ne voivat vaikuttaa siihen, voittaako vai häviääkö yritys tarjouskilpailuja (USTR, 2016b). Tavarakauppaa koskeva tavoite on TTIP-neuvotteluissa kunnianhimoinen; kaikkien tullitariffien ja muiden tullimaksujen poistaminen maatalous-, teollisuus- ja kuluttajatuotteiden kohdalla (ibid.). Teollisuustuotteiden tapauksessa mainitaan, että yhdysvaltalaisvalmisteisille tuotteille tavoitellaan tasavertaista asemaa EU:n kahdenvälisten vapaakauppasopimuskumppaneiden, kuten Chilen, Meksikon, Etelä-Korean ja Etelä-Afrikan, tuotteiden kanssa. Kirjaus on samanhenkinen TPP:n tavoitellisuudesta löytyvän suhteellista kilpailuetua painottavan kirjauksen kanssa, mikä ei toki ole yllättävää. Tätä kauppapolitiikka monesti on: jatkuvaa kilpailua suhteellisesta edusta yhä uusilla sopimusjärjestelyillä.

Toukokuussa 2014 senaatin *Committee on Finances* järjestetyssä julkisessa kuulemisessa Yhdysvaltain kauppaedustaja Michael Froman kommentoi (United States Senate, 2014a: 6), että onnistuessaan TTIP- ja TPP-sopimukset helpottaisivat markkinoillepääsyä talouksiin, jotka yhteenlaskettuna kattavat noin kolmanneksen maailman BKT:sta. Kuulemisessa senaattori Maria Cantwell viittaa puheenvuorossaan (United States Senate, 2014a: 15–16) globaalin keskiluokan nousuun, joka kasvattaa keskiluokan kulutuksen 21 biljoonasta Yhdysvaltain dollarista 51 biljoonaan dollariin vuoteen 2030 mennessä. Cantwell alleviivaa, että näille markkinoille on päästävä. Vastauspuheenvuorossaan Froman jatkaa (ibid.) teemaa toteamalla, että Tyynenmeren alueella on noin 500 miljoonaa keskiluokkaista kuluttajaa tällä hetkellä. Luvun odotetaan nousevan 2,7 miljardiin

vuoteen 2030 mennessä. Fromanin mukaan Yhdysvaltojen on oltava tarjoaja tuolle markkinalle ja määritettävä säännöt [siellä].

Fromanin ja Cantwellin mainitsema Tyynenmeren alueen kasvava ostovoimainen väestö muodostaa yhden TPP-sopimuksen taustalla vaikuttavista avainkysymyksistä. Idea tulee esiin myös huhtikuussa 2013 senaatin *Committee on Finances* järjestetyn TPP:n potentiaaliin keskittyvän kuulemisen avauspuheenvuorossa, jonka pitää puheenjohtaja Max Baucus. Baucus kuvaa (United States Senate, 2013a: 2) TPP-sopimusta maailman nopeimmin kasvavien talouksien magneetiksi, jonka avulla mukaan on mahdollista houkuttaa lisää jäsenvaltioita sopimuksen piiriin. Kuten Kansainvälinen valuuttarahasto IMF asian näkee, Aasia ja Tyynenmeren alue suoriutuu paremmin kansainvälisissä kasvuvertailuissa kuin mikään muu maailman alue ennustetun talouskasvun ollessa yli viisi prosenttia (IMF, 2015: 3). 2000-luvun alusta katsoen alueen osuus maailman kokonaistuotannosta on noussut alle 30 prosentista lähes 40 prosenttiin (IMF, 2015: 1). Itä-Aasian houkuttelevuus kasvavan keskiluokan markkinana toki oli tiedossa jo ennen 2000-lukua (Rindlaub, 1994: 762). Asetelma on hyvin erilainen verrattuna esimerkiksi Eurooppaan, jossa kasvuennusteet lupaavat vain hienoista, alle kahden prosentin talouskasvua lähivuosille (Euroopan komissio, 2016: 9).

Aasian ja Tyynenmeren kasvun lisäksi on muistettava, että monet alueen kauppapolitiikkaan ja laajemmin taloudelliseen toimintaan liittyvät käytännöt sisältävät erittäin monivivahteisen kokonaisuuden. Lukuisten vapaakauppasopimusten muodostamat päällekkäisyydet ovat johtaneet monimutkaisen sopimusjärjestelyjen verkoston nimeämiseen akateemikkojen keskuudessa transpasiifiseksi nuudelikulhoksi (ks. esim. Petri, 2008: 3). TPP:n kaltaisen sopimuksen avulla olisi voinut periaatteessa muodostaa johdonmukaiset kauppapolitiikan käytännöt huomattavaan osaan Aasian ja Tyynenmeren alueesta (ks. esim. Kawase, 2016). Baucusen edellä mainittu viittaus kuvaa hyvin, miten kauppapolitiikan lisäksi TPP olisi voinut palvella alueellisen integraation moottorina. TPP olisi parhaimmillaan voinut luoda kilpailukykyisen arvoketjunalustan suureen osaan Tyynenmeren aluetta, jonka moottorina Yhdysvallat olisi toiminut. Yhdysvaltojen pitkän tähtäyksen tavoitteiden kannalta mukanaolo kauppapoliittisten käytäntöjen muotoutumisessa tuolle alueelle on ymmärrettävää. Kuten Yhdysvaltain Obaman hallinnon aikainen ulkoministeri John Kerry on sanonut (2016), suuri osa tämän vuosisadan historiasta kirjoitetaan Aasian ja Tyynenmeren alueella.

TPP-sopimuksen markkinoillepääsykysymyksissä erityishuomiota senaattorien puheenvuoroissa saa Japani. Senaattori John Thune mainitsee maataloustuotteiden markkinoillepääsyn Japaniin, jota hän pitää olennaisena markkinana TPP:n puitteissa (United States Senate, 2014a: 23). Froman mukailee

Thunea toteamalla, että pääsy Japanin markkinoille on kriittinen osa koko TPP-hanketta (ibid.). Froman myös sanoo, että Yhdysvaltojen tulee puuttua Japanin historiallisesti korkeisiin tulleihin. Froman näkee Japanin markkinana, jolla on aiemmin ollut hyvin korkeita [kaupan]esteitä. Japanin tapauksessa maatalouden lisäksi keskeiseksi sektoriksi koetaan autot, jota Fromankin kommentoi (United States Senate, 2014a: 15). Froman mieltää edellä mainitut kategoriat kaikkein haastavimmiksi kysymyksiksi Japanin kanssa, mistä johtuen asiasta on keskusteltu myös kahdenvälisissä neuvotteluissa (United States Senate, 2014a: 6). Jo huhtikuun 2013 kuulemisessa senaattorien puheenvuoroissa nostetaan kiitettävässä määrin esiin Japanin merkitys TPP-kontekstissa. Esimerkiksi senaattori Orrin Hatch kommentoi (United States Senate, 2013a: 3) Japanin mukaan saamisen alleviivaavan sopimuksen tärkeyttä.

Autojen markkinoillepääsy Japaniin nousee esiin myös senaattorien kauppaedustajalle ennen kuulemista toimittamissa kirjallisissa kysymyksissä. Komitean puheenjohtaja Wydenin yhdeksännessä kysymyksessä mainitaan Yhdysvaltojen kokemukset autojen markkinoillepääsyn haasteista Yhdysvaltojen ja Etelä-Korean vapaakauppasopimuksen (KORUS) kanssa (United States Senate, 2014a: 47–48). Kauppaedustaja Fromanin mukaan (ibid.) monet autoja koskevat tavoitellut kirjaukset ovat linjassa KORUS-sopimuksen kanssa. Froman tunnustaa, että kahdenvälisissä neuvotteluissa Yhdysvallat ja Japani ovat sopineet, että yhdysvaltalaisia autoja koskevat tullitariffit kuuluvat TPP-sopimuksen kaikkein pisimpien siirtymäaikojen piiriin, mikä tarjoaa Japanille aikaa sopeutua muuttuvaan tilanteeseen. Wydenin lisäksi Japanista ja autojen markkinoillepääsystä kauppaedustajalta kysyy senaattori Debbie Stabenow (United States Senate, 2014a: 55).

Myös Wydenin kymmenes ja kahdestoista kysymys viittaavat markkinoillepääsyyn ja Japaniin (United States Senate, 2014a: 48–49). Kymmenennessä kysymyksessä Wyden ilmaisee huolensa siitä, että tullitariffien eliminoimisen sijaan Yhdysvaltain kauppaviranomainen puhuu julkisissa lausunnoissaan uusista markkinamahdollisuuksista ja tariffien vähentämisestä. Kahdestoista kysymys puolestaan koskettaa Japanin tuontikiintiöitä nahkakengille. Fromanin vastaus kymmenenteen kysymykseen on jokseenkin yleisluontoinen, sillä hän tyytyy toteamaan diplomaattisesti, että kauppaviranomaisen tavoitteena on edelläkin mainittu kaupallisesti tarkoituksenmukainen markkinoillepääsy ja ettei tuotekategorioita jätetä sopimuksen katteen ulkopuolelle. Sama diplomaattisuus leimaa Fromanin vastausta kahdenteentoista kysymykseen. Hänen mukaansa kauppaviranomainen on sitoutunut avaamaan Japanin markkinoita yhdysvaltalaisille nahkakengille niin tariffien kuin tuontikiintiöiden osalta.

Kaiken kaikkiaan Japanin markkinoillepääsyn saama huomio sekä huhtikuun 2013 että toukokuun 2014 julkisissa kuulemisissa on merkillepantavaa. Yksikään toinen valtio ei saa markkinoillepääsyn osalta vastaavaa tilaa senaattorien kysymyksissä, niistä seuranneissa keskusteluissa tai etukäteiskysymyksissä. Erityisesti kauppaedustajalle toimitetuissa etukäteiskysymyksissä Japani toistuu useasti suurimman osan kysymyksistä liittyessä autoihin, maataloustuotteisiin ja nahkajalkineisiin. Korostunut huomio Japaniin on sikäli ymmärrettävää, että TPP-sopimuksen talouksista se on selvästi suurin Yhdysvaltojen jälkeen. Yhdysvalloilla on ennestään syvät taloussuhteet Japanin kanssa, ja valtioiden välinen kansainvälinen kauppa on huomattavaa. Tässä tilanteessa tullitariffeilla todella on merkitystä ja niistä eroon pääsemisellä voitaisiin saavuttaa myönteisiä hyvinvointivaikutuksia ja lisätä yritysten vientimarkkinamahdollisuuksia.

Vaikka akateeminen taloustieteellinen tutkimus ennakoii TTIP:n kaltaisen järjestelyn tuottavan vähäisen puoleisesti hyvinvointivaikutuksia puuttamalla tullitariffeihin, senaatissa lokakuun 2013 kuulemisessa senaattori Hatch huomauttaa (United States Senate, 2013b: 4), että matalista tullitariffeista huolimatta kahdenvälisen kansainvälisen kaupan mittaluokka on niin suuri, että tarpeettomat tariffit tuottavat huomattavia kustannuksia yrityksille ja kuluttajille molemmilla puolilla Atlanttia. Samassa puheenvuorossa Hatch viittaa (ibid.) toimittaneensa komitean puheenjohtaja Baucusen kanssa erillisen kirjeen silloiselle kauppaedustaja Ron Kirkille, jossa kaksikko alleviivaa maataloustuotteiden markkinoillepääsyn ja markkinoillepääsyn laaja-alaisuuden tärkeyttä.

Edellä käsitellyn perusteella voidaan helposti tulkita, että Yhdysvaltojen TPP-sopimukselle asettamissa tavoitteissa markkinoillepääsyn kysymyksillä on keskeinen rooli. Senaattori Hatch luonnehtii (United States Senate, 2013a: 4) huhtikuun 2013 kuulemisessa markkinoillepääsyä koko sopimuksen potentiaalin kannalta kriittiseksi kysymykseksi. Markkinoillepääsykysymysten yhdenmukaisuus Tyynellämerellä tasoittaisi valtioiden välistä pelikenttää ja helpottaisi kansainvälisiä arvoketjuja muotoutumaan ”luontevammin”, ilman monimutkaisista sopimuksista johtuvaa osin keinotekoista pirstaloitumista. Julkisissa kuulemisissa TTIP-sopimusta sen sijaan käsitellään verrattain vähän markkinoillepääsyn osalta. Näyttää siltä, että Euroopan suuntaan kaikkein keskeisimmät painopistealueet olivat toisaalla.

## **8.2. Palvelukaupan vapautuminen**

Palveluilla vaikuttaa olleen merkittävä rooli Yhdysvaltojen tavoitteissa sekä TTIP- että TPP-neuvotteluissa. Kuten TPA:ta ja tutkielman avuksi muodostettuja teemoja käsittelevässä osiossa

mainittiin, Yhdysvallat on maailman suurin palvelunviejä ja -tuojä. Palveluiden korostunut merkitys Yhdysvaltojen taloudelle tuodaan esiin molempia neuvotteluja koskevissa Yhdysvaltain kauppaviranomaisen tavoiteasiakirjoissa. Kaiken kaikkiaan tavoiteasiakirjojen palvelukaupan kirjaukset ovat kuitenkin melko yleisluontoisia. Kauppaviranomainen puhuu ”esteiden vähentämisestä” ja ”markkinoillepääsyn parantamisesta”, mutta tarkempia seikkoja tuodaan esiin vain vähäisesti.

Huomionarvoinen on toki TPP:ia koskeva kirjaus, jonka mukaan kauppaviranomainen pyrkii neuvotteluissa kirjauksiin, joiden nojalla palveluntarjoajien markkinoillepääsyn ehtona ei ole toimipisteen perustaminen erikseen jokaiseen TPP-valtioon (USTR, 2016a). Kansainvälisessä palvelukaupassa tämän kaltaisiin lokalisaatiohaasteisiin on törmätty erityisesti kehittyvissä talouksissa (ks. esim. USTR, 2016c; Fefer, 2015). TTIP:n kannalta erityishuomiota sen sijaan saa rahoituspalvelusektori (USTR, 2016b). Rahoituspalvelujen markkinoillepääsyn lisäksi tärkeää EU:n kanssa neuvotellessa on turvata kotimaisten viranomaisten mahdollisuus säännellä rahoituspalveluita täysin oikeuksin. Yhdysvallat viestikin läpi TTIP-neuvottelujen, että rahoituspalvelut ovat sille erityisen sensitiivinen sektori, eikä valtio ole halukas tinkimään omasta korkeatasoisesta sääntelyn tasostaan (ks. esim. Vincent, 2014 ja Baily & Elliott, 2013). Rahoituspalvelujen sääntely tosin on luonteeltaan enemmän sääntely-yhteistyö- kuin markkinoillepääsykysymys.

Toukokuun 2014 julkisessa kuulemisessa Yhdysvaltain senaatissa senaattori Johnny Isakson viittaa puheenvuorossaan palveluihin ja palvelukauppasopimus TiSA:an (United States Senate, 2014a: 18–19). Vastauspuheenvuorossaan Froman kommentoi, että palvelut ovat olennainen osa Yhdysvaltojen taloutta, sillä maa vie palveluja yli 700 miljardin dollarin arvosta vuosittain (ibid.). Froman näkee, että palvelukaupan kysymykset muodostavat olennaisen osan sekä TTIP- että TPP-sopimuksissa ja että näissä neuvotteluissa Yhdysvallat tavoittelee markkinoillepääsyä kriittisille palveluilleen määrittelemättä niiden sisältöä sen tarkemmin. Komitean varapuheenjohtaja, senaattori Orrin Hatch toteaa (United States Senate, 2014a: 4–5) avauspuheenvuorossaan rahoituspalveluista, että kauppaviranomaisen positio on ollut jättää ne TTIP-sopimuksen ulkopuolelle (teema, johon myös edellä viitattiin). Puheenjohtaja Senaattori Ron Wydenin etukäteen kauppaedustajalle toimittamista kysymyksistä numero kuusi koskettaa digitaalisia palveluita (United States Senate, 2014a: 45).

Kysymyksen kirjallisessa vastauksessa kauppaedustaja Froman kertoo (ibid.), että Yhdysvallat pyrkii sekä TTIP- että TPP-neuvotteluissa lähtökohtaisesti niin sanottuun negatiiviseen listaan lähestymistapana palveluihin. Negatiivinen lista tarkoittaa lähestymistapaa, jossa kaikki sektorit kuuluvat sopimuksen katteeseen, ellei osapuoli erikseen neuvotteluissa sulje jotain sektoria katteen



ulkopuolelle. Käytännön esimerkkinä tästä toimintatavasta voidaan käyttää TTIP-neuvotteluja, joissa julkiset palvelut on molempien neuvotteluosapuolten toimesta suljettu pois sopimuksen katteesta (USTR, 2015d).

Kauppaviranomaisen tavoiteasiakirjojen yleisluontoisuudesta huolimatta palvelukauppa oli selkeästi läsnä molemmissa sopimusneuvotteluissa, mikä voidaan päätellä senaatin kuulemisten pöytäkirjoista. Erityisen paljastava on Fromanin vastaus ennen toukokuun 2014 kuulemista hänelle toimitettuun senaattori John Thunen kysymykseen. Thune kysyy Fromanilta (United States Senate, 2014a: 89–90), miten palveluja koskevat tavoitteet TTIP- ja TPP-neuvotteluissa suhteutuvat monenkeskisesti neuvoteltuun TiSA-sopimukseen. Fromanin mukaan tavoitteet ovat kaikissa neuvotteluissa hyvin lähellä toisiaan (ibid.).

Palvelukauppa myös kytkeytyi vahvasti tuonnempaan perusteellisemmin käsiteltäviin internetiin, rajat ylittäviin tietovirtoihin ja arvoketjuihin. Kirjallisten kysymysten vastauksissa Yhdysvaltain kauppaviranomainen vaikuttaa korostavan tavoitekokonaisuutta, johon kuuluvat negatiivinen lista, dataa koskevien tariffien asettamista koskeva kieltö, elektronisessa muodossa toimitetun sisällön syrjimättömyys, rajat ylittävien tietovirtojen salliminen sekä pidättäytyminen lokalisaatiotoimista palveluiden kanssa (ks. esim. United States Senate, 2014a: 88). Samassa yhteydessä mainitaan negatiivisen listan olevan kriittinen lähestymistapa internetiin perustuvien palvelujen kanssa. Tämä havainto on olennainen tutkielman kannalta, sillä kokonaisuus alleviivaa Yhdysvaltojen multisektoraalista arvoketjunäkökulmaa sopimusneuvotteluissa.

### **8.3. Sääntely-yhteistyö**

Sääntely-yhteistyö viittaa viranomaisten väliseen vuorovaikutukseen sääntelyyn liittyvissä kaupanesteissä. Valtiot ylläpitävät sääntelyä ymmärrettävin tavoittein – esimerkiksi kuluttajia suojellakseen –, mutta valtiollisten sääntelyregiimin loitotessa toisistaan kansainväliseen kauppaan syntyy helposti esteitä. Käytännössä tämä tarkoittaa kullekin valtiolle omantakeisia standardeja, teknisiä määräyksiä, sertifikaatteja, vaatimustenmukaisuuden arviointeja ja muita viranomaistoimia, jotka velvoittavat yrityksiä. Kun valtioiden väliset käytännöt eivät ole yhteneviä, yritysten tulee hyväksyttää ja suunnitella hyödykkeensä erikseen kullekin markkinalle, vaikka myytävä lopputuote pääpiirteittäin olisi sama jopa sääntelyllä tavoitellun suojan tasoa myöten.

Kansainvälisessä kaupparegiimissä on johdonmukaisesti pystytty alentamaan tullitariffien tasoa, jolloin merkittävimmät kaupanesteet helposti liittyvät sääntelyyn. Ulkoasiainministeriön kaupanesteselvityksistä käy hyvin ilmi, että suomalaisyrityksillekin suurimmat kaupanesteet Yhdysvalloissa liittyvät sääntelyyn (Ulkoasiainministeriö, 2013: 37–39). Vaikka pääsääntöisesti viranomaisten sääntelymotiivit ovat sinänsä ymmärrettäviä, sääntelyä voidaan myös käyttää tullitariffeja hienostuneempana protektionismin muotona. Ei ole esimerkiksi tavatonta, että markkinoillepääsyn ehdoksi asetetut hyväksyntäprosessit venyvät. Tunnetussa suomalaisyrityksen tapauksessa lääkinnällisen laitteen hyväksyntäprosessi Yhdysvaltojen markkinoille venyi erilaisten viranomaisvaatimusten vuoksi peräti kahdeksan vuoden mittaiseksi (Lokki, 2015).

Sääntelyyn liittyvät kaupanesteet ovat erityisen olennaisia pienten ja keskisuurten yritysten kannalta, sillä PK-yrityksillä ei ole suuryritysten resursseja monimutkaisen sääntelyregiimin hallinnassa, eikä uudelta markkinalta tuleva potentiaalinen lisäys liikevaihtoon välttämättä riitä kattamaan kansainvälistymispyrkimyksen riskejä. Asetelma on toisenlainen suuremmalle yritykselle, jonka odotettu liiketoiminnan kasvu on riittävä kattamaan riskit.

Sääntely-yhteistyön merkitystä pohtiessa on aiheellista muistuttaa, että sääntelyyn liittyvissä kaupanesteissa on pohjimmiltaan kyse paljon monimutkaisemmasta kokonaisuudesta kuin vain spesifeistä tuotemääräyksistä. Toisistaan poikkeavien sääntelyregiimien vaikutukset kertaantuvat, mitä monimutkaisemmiksi tarkastellut hyödykkeet muuttuvat. Esimerkiksi EU-jäsenvaltiossa toimivan konepajayhtiön voimalaitokset suunnitellaan oletettavasti eurooppalaisiin standardeihin sopiviksi. Jos konepajayhtiö haluaa toimia muilla markkinoilla, kuten Yhdysvalloissa, ja pystyttää voimalaitoksiaan sinne, kokonaisuus pitää suunnitella uudelleen ja sovittaa yhteensopivaksi yhdysvaltalaisen käytäntöjen mukaiseen muotoon. Tämän uudelleenarvioinnin lisäksi todennäköisesti yrityksen alihankintaketjut pitää rakentaa uusiksi, koska ulkopuolelta hankitun lisävarusteiston täytyy yhtä lailla vastata yhdysvaltalaisia standardeja. Näin ollen sääntelyllä voidaan nähdä olevan huomattava kertaantuvuusvaikutus.

TPP- ja TTIP-sopimusten väliset erot alkavat hahmottua, kun aineistoa arvioi sääntely-yhteistyötä koskevan teeman läpi. TPP:ia koskeva kauppaviranomaisen tavoiteasiakirja sisältää viittauksia sääntely-yhteistyöhön PK-yrityksiä koskevassa osiossa, eläinten ja kasvien suojelutoimia (SPS) ja teknisiä kaupan esteitä (TBT) koskevassa osiossa sekä läpinäkyvyyttä, anti-korruptiota ja sääntelyn yhtenevyyttä koskevassa osiossa (USTR, 2016a). SPS-kysymyksissä Yhdysvallat pyrkii tieteelliseen näyttöön perustuviin toimiin uskollisena pidemmän aikaisille tavoitteilleen WTO:ssa. Teknisiä kaupan

esteitä koskevan linjauksen mukaan Yhdysvallat haluaa rakentaa sitoumuksia WTO:ssa tehtyjen sitoumusten perustuksille. Nämä linjaukset ovat samansuuntaisia kuin vastaavassa TTIP:n tavoiteasiakirjassa (USTR, 2016b). Yhdysvalloilta ja EU:lta löytyy pitkät kitkaiset perinteet erityisesti SPS-kysymyksistä WTO:sta, jossa Yhdysvallat on syyttänyt EU:ta epätieteellisistä käytännöistä niin geenimuunneltujen organismien (GMO) kuin hormonilihan kanssa. Nämä pitkäaikaiset kiistakysymykset nousivat esiin myös lokakuun 2013 kuulemisessa Yhdysvaltain senaatissa (esim. United States Senate, 2013b: 2).

Sen sijaan mitä tulee sääntelyn yhtenevyyteen ja sääntelykysymyksiin laajemmin TTIP:ia koskeneet tavoitteet vaikuttavat merkittävästi kunnianhimoisemmilta. Esimerkiksi standardien suhteen TPP-sopimuksella tavoitellaan avoimuuden edistämistä standardien kehityksessä (USTR, 2016a). TTIP:ssa tavoitteena on edellä mainitun lisäksi pyrkiä pidemmälle menevään standardien kehitysprosessien yhdenmukaisuuteen (USTR, 2016b). EU:n suuntaan toiveena on myös sääntelyn läpinäkyvyyden lisääminen ja säännölliseen dialogiin osallistuminen, jotta sääntelyyn liittyviä kaupanesteitä voitaisiin estää ennakoivasti.

Yhdysvaltojen näkökulmasta tällaisessa dialogissa olennaista on tarjota niin julkisille kuin yksityisille ja niin kotimaisille kuin ulkomaisille sidosryhmille mahdollisuus kommentoida suunniteltua sääntelyä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Yhdysvallat halusi vahvistaa TTIP:n avulla yhdysvaltalaisen sidosryhmien osallisuutta EU:n lainsäädäntöprosesseissa. Omaksumalla tasapainoiset sääntelytavoitteet TTIP olisi vetänyt Yhdysvaltojen ja EU:n talouksia lähemmäs toisiaan ja tarjonnut esimerkin kolmansille valtioille muualla maailmassa, kuten TTIP:ia koskeva asiakirja linjaa (ibid.).

Kun kerran TPP-sopimuksessa tavoitteena oli ”vain” hyviin sääntelykäytäntöihin sitoutumiseen, voidaan perustellusti sanoa, että sääntely-yhteistyön osalta TTIP-sopimus eroaa selkeästi TPP-sopimuksesta. On myös huomionarvoista, että TTIP:n tavoiteasiakirjassa selkeästi laajimmin käsitellään nimenomaan sääntelykysymyksiä (verrattuna esimerkiksi markkinoillepääsyyn), kun taas TPP-asiakirjassa vastaavaa kattavuutta ei ole. Tämän lisäksi TTIP-sopimusta neuvotellessaan Yhdysvallat ja EU kävivät erityisiä sektorikohtaisia sääntelyneuvotteluja, joiden tavoitteena oli sääntelyn yhtenevyyden lisääminen ja tarpeettomien sääntelyerojen poistaminen.

Myös julkisten kuulemisten aineistoissa tämä ero TTIP:n ja TPP:n sääntelykysymysten syvyydessä on havaittavissa. Esimerkiksi lokakuun 2013 TTIP:ia koskevassa kuulemisessa senaattori Hatch nostaa (United States Senate, 2013b: 5) sääntelyn yhtenevyyden TTIP-sopimuksen tärkeimpien seikkojen

joukkoon. Erityisesti osapuolten tulee Hatchin mukaan pyrkiä identtisiin standardeihin uusissa teknologioissa. Edellä mainitun kaltaista kunnianhimon tasoa ei ole näkyvissä TPP-sopimuksen kanssa.

Toukokuun 2014 julkisessa kuulemisessa puheenjohtaja Wydenin kuudesta kirjallinen kysymys sisältää viittauksen sääntely-yhteistyöhön TTIP-sopimuksen tärkeimpänä pilarina (United States Senate, 2014a: 50–51). Kauppaedustaja Fromanin antaman vastauksen mukaan sääntely-yhteistyössä ei ole kyse standardien madaltamisesta tai niin sanotusta deregulaatiosta, vaan tavoitteena on säilyttää korkea turvallisuuden taso, vaikka tarpeettomia sääntelyesteitä eliminoidaan, vähennetään ja estetään syntymästä (ibid.). Käytännössä Froman viittaa siihen, että sääntelystä johtuvien kaupanesteiden purkaminen on otollisinta silloin, kun sääntelyllä itsellään tavoiteltu suojan taso on samansuuntainen sekä Yhdysvalloissa että EU:ssa, mutta käytännöt tuon tavoitteen saavuttamiseksi ovat erilaisen lainsäädäntökulttuurin vuoksi toisistaan poikkeavia. Mielenkiintoista kyllä TTIP:n tavoiteasiakirjassa tai julkisissa kuulemisissa ei tarkemmin eritellä, millä keinoilla tavoitteisiin pyritään.

Sääntely-yhteistyö vaikuttaa kuitenkin olevan niin keskeinen elementti TTIP-sopimusneuvotteluissa, että lienee aiheellista uhrata muutama ajatus sääntely-yhteistyön mekanismeille. Periaatteessa erilaisia mekanismeja on eriteltävissä monia. Debra Stegerin ajatuksissa (2012: 109) sääntely-yhteistyön mekanismit nivoutuvat kolmen erilaisen menetelmän ympärille: harmonisointi, vastavuoroinen tunnustaminen sekä läpinäkyvyys ja yhteistyö, joka on keinoista kaikkein väljin.

Ensinnäkin kaikkein perusteellisoin keino sääntely-yhteistyön päämääriin on sääntelyn harmonisointi, jonka avulla lakeja, standardeja, teknisiä määräyksiä ja vaatimustenmukaisuuden arviointeja voidaan konkreettisesti harmonisoida yhdenmukaiseen muotoon. On kuitenkin hyvin epätodennäköistä, että näin perusteellista lähestymistapaa voitaisiin toteuttaa Yhdysvaltojen ja EU:n välillä tai että Yhdysvallat sitä TTIP-neuvotteluissa olisi tavoitellut – puhumattakaan TPP-sopimuksesta. Yhtäältä tuntuu kaukaa haetulta, että TTIP-neuvottelut vapaakauppasopimusneuvotteluina olisivat muodostaneet riittävän foorumin jonkinlaiseen transatlanttiseen harmonisointiin. Toisaalta herää epäily, olisivatko neuvottelijoiden mandaatit taipuneet näin pitkälle meneviin toimiin. Tunnetuin esimerkki harmonisoinnin kaltaisista toimista lienee Euroopan unioni, jossa sisämarkkinoita on edistetty harmonisoinnilla jäsenvaltioiden välistä sääntelyä. Yhdysvaltojen tarkoituksena ei ollut rakentaa TTIP:n avulla EU:n mallia seuraten transatlanttista unionia.

Toiseksi harmonisointia yksinkertaisempi mekanismi sääntelyyn liittyvien kaupanesteiden purkamiseen on niin sanottu vastavuoroinen tunnustaminen. Mekanismina vastavuoroinen tunnustaminen voi

tarkoittaa esimerkiksi sitä, että toisen osapuolen markkinoilleen hyväksymä tuote hyväksytään ilman erillisiä prosesseja myös toisella markkina-alueella. Näin ollen hyödykkeen joko EU:ssa tai Yhdysvalloissa saama hyväksyntä hyväksi luettaisiin toisen osapuolen sääntelyviranomaisten toimesta riittäväksi perusteeksi markkinoillepääsyyn, jolloin vältetään hyödykkeen kaksinkertaiselta hyväksynnältä. Vaikka vastavuoroinen tunnustaminen vaikuttaa huomattavasti harmonisointia kevyemmältä mekanismilta, on hyvä muistaa, että kaikkien hyödykkeiden osalta neuvottelijat tuskin olisivat suostuneet soveltamaan vastavuoroisen tunnustamisen kaltaista automaattista mekanismia. Käytännössä menetelmän sovellettavuus onkin täysin tapauskohtaista, eikä siitä käytännössä ole yleiseksi ohjenuoraksi sääntely-yhteistyöhön.

Kolmanneksi neuvotteluosapuolet olisivat voineet tyytyä väljempään yhteistyöhön, jossa sääntelyregiimien välistä dialogia ylläpidetään ja kehitetään. Suurimmassa osassa tapauksista ensin luetellut kaksi keinoa lienevät liian pitkälle meneviä. Käytännössä kolmannen mekanismin mukainen yhteistyö voi olla esimerkiksi informaation jakamista tai kumppanin konsultointia uudesta lainsäädännöstä. Tähän todennäköisesti oltaisiin ajauduttu monilla sektoreilla TTIP-neuvotteluissa. Periaatteessa vastaaviin toimiin olisi voitu ryhtyä myös TPP-sopimuksen kanssa.

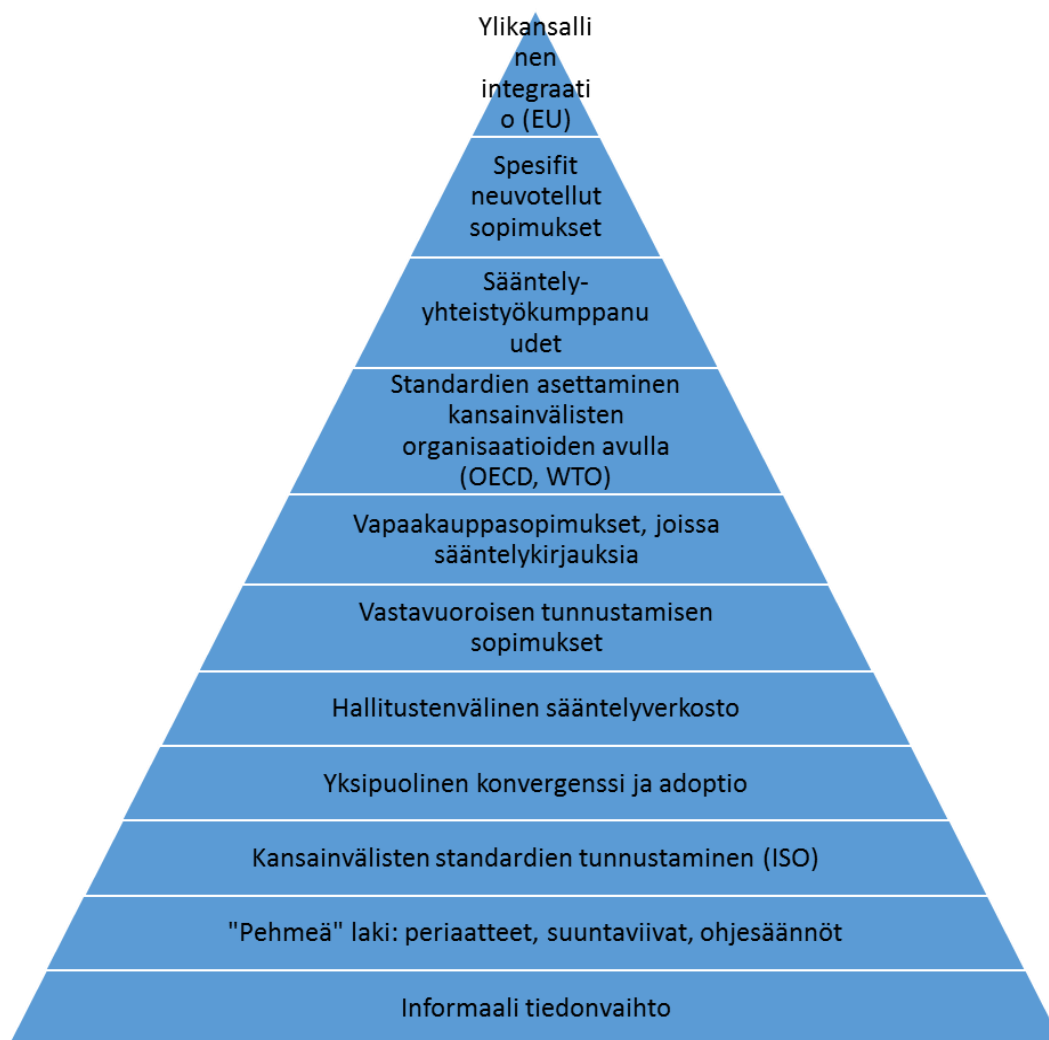
Christian Odendahl ja Rem Korteweg käyttävät (2016: 5) sääntely-yhteistyön arviointiin peräti yksitoistaportaista OECD:n identifioimaa sääntely-yhteistyön hierarkiaa (Kuva 1). Mitä lähempänä pyramidin huippua ollaan, sitä syvemmästä sääntely-yhteistyön muodosta on kyse. Aivan hierarkian huipulla sijaitsee ylikansallinen integraatio, josta esimerkiksi nostetaan EU. Näin ylös TTIP-neuvotteluissa Yhdysvallat ei periaatteessa pyrkinyt, kuten edellä kirjoitettiin. Toisaalta on aiheellista kysyä, missä vaiheessa esimerkiksi sääntelyviranomaisten välinen standardien suunnittelu yhdessä tuumin voidaan tulkita ylikansalliseksi integraatioksi. Määritelmät muuttuvat helposti makuasioiksi pyramidin huipulla, mikä on selvä mallin heikkous. Vähintäänkin hierarkian toiseksi ja kolmanneksi ylimmät tasot eli spesifit neuvotellut sopimukset ja sääntely-yhteistyökumppanuudet vaikuttavat relevanteilta TTIP:n näkökulmasta. Mikäli sääntely-yhteistyökumppanuus ymmärretään formaalina kumppanuuden muotona, jossa osapuolet jakavat informaatiota keskenään ja kanssakäyminen on jatkuvaa sekä strukturoitua, tavoite tuntuu olevan linjassa Yhdysvaltojen TTIP-tavoiteasiakirjan kanssa.

TPP-neuvottelujen tavoitetaso vaikutti puolestaan matalammalta. TPP-neuvotteluissa sääntelykirjaukset olivat toki pöydällä (viidenneksi ylin taso), mutta tavoitteet vaikuttavat olevan lähempänä periaatteita, suuntaviivoja ja ohjesääntöjä (toiseksi alin taso) kuin velvoittavia sääntelykäytäntöjä.

Erot sääntely-yhteistyön tavoitetasossa alleviivaavat TTIP- ja TPP-sopimusten asetelmien erilaisuutta. Kahden sääntelyintensiivisen länsimaisen toimijan välisissä neuvotteluissa on paremmat edellytykset käsitellä tarkemmin sääntelyyn liittyviä kysymyksiä, toisin kuin erittäin pluralistisessa neuvotteluasetelmassa Aasian ja Tyynenmeren alueella. Jos markkinoillepääsy näyttäytyi TPP-sopimuksen ydinalueena, samaa voitaneen sanoa sääntely-yhteistyöstä ja TTIP-sopimuksesta.

Sääntely-yhteistyö on myös aihealueena osuva esimerkki kauppapoliittisen regiimin käytännön diffuusiosta, jolla kuvataan kauppapolitiikan tunkeutumista yhä uusiin ja syvempiin asiakokonaisuuksiin. Tästä syystä sääntely-yhteistyön kanssa on myös aiheellista pohtia, kuuluuko kansallinen sääntely ensinnäkään kansainvälisten kauppaneuvottelujen agendalle. Mene ja tiedä, mutta tähän suuntaan Yhdysvallat olisi TTIP:lla halunnut kauppapoliittista regiimiä joka tapauksessa viedä.

Kuva 1: Sääntely-yhteistyön hierarkia



## 8.4. Internet sekä rajat ylittävien tietovirtojen ja kansainvälisten arvoketjujen vahvistaminen

Internet on vakiintunut osaksi kansainvälistä kauppaa 2000-luvulla. Tiedon siirtämisen vaivattomuus on auttanut yrityksiä rakentamaan entistä monimutkaisempia, hajanaisempia ja tehokkaampia kansainvälisiä arvoketjuja, joiden varaan niiden tuotanto nojaa. Ympäri maailman myytävät lopputuotteet koostuvat useiden alihankkijoiden ketjuista. Tässä kuviossa internet auttaa yrityksiä ylläpitämään hajautettuja toimintojaan. Kun tieto kulkee, liiketoiminta ei ole paikallisesti sidottua. Kehitykselle ominaista on, että yritykset siirtävät vähäisen arvonlisäyksen ja tuottavuuden toimintansa halpatuotantomaihin, kun taas ydintoiminnot (kuten päämajat) pysyvät kehittyneissä valtioissa (Neilson, Pritchard, & Wai-chung Yeung, 2014: 1–2). Tuotannon monimutkaistumisen ohella internet on synnyttänyt sähköiset verkkokaupat ja edistänyt rajat ylittävää palvelukauppaa. Tämä voimakas erikoistuminen ja yritysten tarjontaketjujen kansainvälistyminen alkoivat kiihtyä viimeistään jo 1960-luvulla, vaikka silloin internetillä paljon myöhempänä tulokkaana ei luonnollisesti ollutkaan olennaista roolia asian ympärillä (Gereffi, 2014: 9–10).

Internetin myötä entistä voimakkaampi hajautuminen on ilmiönä verrattain tuore ja asiaa koskevat kansainväliset säännöt ovat vasta muotoutumassa. Olemassa olevia sääntöjä on melko vähän, joskin jotain sitoumuksia löytyy. Esimerkiksi WTO:ssa on hyväksytty määräaikainen moratorio, jonka nojalla valtiot sitoutuvat asettamasta tulleja tietovirroille (WTO, 2005). Yhdysvalloille onkin ollut perinteisesti tärkeää edistää sääntöperusteisen kaupparegiimin kehittymistä myös internetin ja rajat ylittävien tietovirtojen ympärille kaikissa käymissään vapaakauppasopimusneuvotteluissa. Voidaan sanoa, että Yhdysvallat on tähdännyt vapaakauppaneuvotteluissaan mahdollisimman laajaan tiedon vapaaseen liikkuvuuteen.

Aiheeseen liittyvien kansainvälisten sääntöjen vähäisyys tarkoittaa kuitenkin käytännössä sitä, että tätä nykyä rajat ylittävien tietovirtojen vapautta ja siten kansainvälisten arvoketjujen toimivuutta uhkaavat monet valtioiden toimet. Aikaisemmasta tutkimuksesta on löydettävissä ainakin kolmenlaisia esteitä. Ensinnäkin on mahdollista, että valtiot toteuttavat erilaisia tietoinfrastruktuuriin kohdistuvia pakotetun lokalisaation toimia. Tällöin yrityksen markkinoillepääsyn ehdoksi voidaan asettaa esimerkiksi datakeskuksen perustaminen kohdemaahan. Tällä rintamalla on kunnostautunut Vietnam, jonka laki edellyttää, että yritykset sijoittavat maahan vähintään yhden serverijärjestelmän viranomaisten tutkinnallisten tarpeiden vuoksi (Chander & Le, 2014: 23–24). Toiseksi tietovirtojen rajan ylittäminen

saattaa vaikeutua henkilötietoja koskevat tietosuojalainsäädännöllä. Esimerkiksi Etelä-Koreassa Personal Information Protection -laki edellyttää henkilökohtaisten tietojen siirtoon kolmansille osapuolille erillisen suostumuksen henkilöltä, jota tieto koskee (Chander & Le, 2014: 22). Usein lokalisatio ja tietosuojalainsäädäntö myös kytkeytyvät toisiinsa. Tuore tapaus tällaisesta toiminnasta löytyy Venäjältä (Yle, 2015). Kolmanneksi valtiot rajoittavat rajat ylittäviä tietovirtoja palomureillaan ja internet-sensuurillaan. Ehkä maailman tunnetuin esimerkki tästä on Kiinan niin sanottu suuri palomuri.

Molempien Yhdysvaltojen vapaakauppasopimusten tavoiteasiakirjoissa listataan WTO:n määräaikaisen moratorion mukaisesti tavoitteeksi sitoumukset, joilla pidättäytytään asettamasta tulleja digitaalisille hyödykkeille (USTR, 2016a & 2016b). Samoin asiakirjojen mukaan Yhdysvallat tavoittelee molemmissa neuvotteluissa säännöksiä, joilla turvataan rajat ylittävät tietovirrat (ibid.). Tavoiteasiakirjat tuovat myös esiin arvoketjut. TPP:n asiakirjassa arvoketjuihin viitataan niin tavara- ja palvelukauppaa kuin immateriaalioikeutta ja teknisiä kaupan esteitä koskevien kappaleiden alla. TTIP:ia koskevassa asiakirjassa suorat viittaukset arvoketjuihin jäävät niukemmiksi. Aiheeseen viitataan tekstiilien sekä alkuperäsääntöjen yhteydessä.

Tietovirtoihin liittyvät kirjaukset ovat TTIP-tavoiteasiakirjassa kaiken kaikkiaan varsin niukat. On tiedossa, miten tulehtuneet Yhdysvaltojen ja EU:n välit ovat olleet asian ympärillä erityisesti Yhdysvaltain kansallista turvallisuusvirastoa (NSA) ja maailmanlaajuisia verkkovalvontaa koskevan vuonna 2013 alkaneen kuohunnan jälkeen. Lisäksi osapuolten välillä on ollut erimielisyyksiä yritysten tiedon liikuttamista koskevan niin sanotun *Safe Harbor Agreementin* toimeenpanosta. TTIP-sopimuksesta tietosuojakysymykset jätettiin pois. Neuvottelujen kuluessa EU ei myöskään sisällyttänyt neuvottelutarjouksiinsa rajat ylittäviä tietovirtoja koskevia kirjauksia. Tämä tilanteen sensitiivisyys saattoi hyvinkin vaikuttaa myös Yhdysvaltojen kauppaviranomaisen tavoiteasiakirjan sisältöön, joka jäi, kuten todettua, melko yleisluontoiseksi.

Teeman mukaiset sisällöt nousevat esiin julkisten kuulemisten aineistoissa. Toukokuussa 2014 järjestetyssä julkisessa kuulemisessa silloinen senaatin *Committee on Financen* puheenjohtaja Wyden esittää huolen Vietnamin voimassa olevasta laista, joka vaikeuttaa yhdysvaltalaisien yritysten tiedon siirtoa maasta pois (TPP). Wyden myös mainitsee, että Kiinassa, Brasiliassa ja Euroopassa suunnitellaan järjestelmiä, jotka luovat esteitä digitaaliselle vapaakaupalle. Hän tulkitsee, että internet on mahdollistanut yritys- ja kauppasalaisuuksien hakeroimisen joka puolelta maailmaa, mikä osaltaan luo toimeenpano-ongelman.



Froman huomauttaa, että nykyisissä FTA-sopimuksissa ei ole sellaisia sitoumuksia rajat ylittävälle tietovirroille, joista TPP:n puitteissa neuvotellaan. Kauppaedustaja summaa Yhdysvaltojen lähtökohdat digitaalisessa kaupankäynnissä siten, että sekä palvelujen että investointien osalta neuvotteluissa käytetään negatiivista listaa, kuten edellä käsitellyssä palveluita koskevan teeman analyysissä kävi ilmi. Lisäksi sopimuksilla tulee pyrkiä tietoa koskevien tullien asettamisen kieltoon, kauppakumppanin alueelle toimitettavan tiedon syrjimättömyyteen sekä lokalisaatiotoimien kieltämiseen.

Lokakuun 2013 TTIP-kuulemisessa senaattori Hatch alleviivaa (United States Senate, 2013b: 4) digitaalisen kaupan tärkeyttä TTIP-neuvotteluissa. Hänen mukaansa internet on muuttanut olennaisesti kuluttajien kuluttajakäyttäytymistä ja yritysten tapoja toimittaa tavaroita ja palvelujaan. Hatch viittaa puheenvuorossaan internetin tehokkuutta lisäävään voimaan, madaltuneisiin tuotantokustannuksiin ja digitaalisen kaupan sekä kuluttajille että yrityksille avaamiin laajempiin markkinoiden mahdollisuuksiin. Samalla Hatch nostaa esiin lokalisaatiotoimet EU-jäsenvaltioissa, kuten vaatimukset, jotka koskevat servereiden maantieteellistä sijaintia ja paikallista sisältöä.

Toukokuun 2014 kuulemisen kirjallisissa kysymyksissä arvoketjujen roolia painotetaan. Muun muassa senaattori Thune penää asiaan kantaa Fromanilta (United States Senate, 2014a: 88–89). Froman vastaa Yhdysvaltojen painottaneen sekä TTIP- että TPP-neuvottelupöydissä rajojen takaisia kaupanesteitä, kuten teknisiä kaupanesteitä ja sääntelyn yhtenevyyttä, joihin pureutuvilla kirjauksilla yhdysvaltalaiset yritykset saavat kytkettyä itsensä entistä vahvemmin globaaleihin arvoketjuihin (ibid.). Kaikkiaan vastauskommentaarissaan Froman painottaa globaalien arvoketjujen merkitystä modernissa kansainvälisessä taloudessa.

Viittaus sääntelyyn on huomionarvoinen. Arvoketjut ovat muotoutuneet vallitsevaksi asiantilaksi kansainvälisessä taloudessa. Kuten edellä on todettu, internet ja rajat ylittävät tietovirratt muodostavat kansainvälisten arvoketjujen ”verenkierron”. Tästä huolimatta arvoketjujen merkitys ei rajoitu tietovirtakysymyksiin tai edellä käsiteltyyn markkinoillepääsyyn. Päinvastoin, kuten Fromanin vastaus paljastaa, Yhdysvallat näkee arvoketjujen kytkeytyvän myös sääntelykysymyksiin. Arvoketjut vaikuttavatkin muodostaneen jonkinlaisen punaisen langan Yhdysvaltojen tavassa hahmottaa kansainvälistä kauppaa niin TTIP- kuin TPP-sopimusneuvotteluissa. Niiden toimivuuden merkitys nousee esiin useissa eri yhteyksissä, kuten tähänastinen analyysi jo osoittaa. Kyse on niin markkinoillepääsystä, sääntelyä kuin tietovirtoja koskevasta kattoteemasta, jonka näkökulmasta Yhdysvallat eri kauppapolitiikan sektoreita peilaa.

Vallitsevissa olosuhteissa Yhdysvaltojen kantilta katsottuna keskeistä oli mahdollisimman laajan maantieteellisen kattavuuden ja sitoumusten välisen johdonmukaisuuden tavoittelu eri sopimusneuvotteluissa. Tältä osin tavoite vaikutti olevan yhtenevä sekä TTIP- että TPP-neuvotteluissa, vaikka edellä kuvattu käytännönasetelma TTIP-neuvotteluissa loi rajoitteita, joita TPP-kontekstissa ei samalla mitalla syntynyt. Yhtä kaikki internetiä, rajat ylittäviä tietovirtoja ja arvoketjuja koskevalla laajalla kattavuudella Yhdysvallat pyrki turvaamaan yrityksilleen elintärkeiden kansainvälisten arvoketjujen toimivuuden, sillä niissä tiedon ketterä liikkuvuus on keskeinen tarve.

## **8.5. Investointeja koskevien sääntöjen luominen**

Investoinneilla on keskeinen rooli kansainvälisessä taloudessa. Liki pitäen kaikki maailman valtiot pyrkivät tavalla tai toisella houkuttelemaan suoria ulkomaisia investointeja talouteensa (ks. esim. Pajarinen & Ylä-Anttila, 2001). Syyt tähän ovat monikanavaiset. Yhtäältä ulkomaiset investoinnit tukevat työpaikkoja paikallisesti investoinnin kohdevaltiossa. Toisaalta investoinnit toimivat pidemmän päälle olennaisina talouskasvun moottoreina lisäten tuottavuutta. Investoijan itsensä näkökulmasta asetelma on ilmeinen; tehdyn investoinnin tuotto-odotuksen pitää ylittää sen kustannukset.

Investointeja koskevien sääntöjen luomiseen liittyy elimellisesti investointisuoja. Idea investointisuojusta syntyi alkujaan, kun länsimaiset valtiot halusivat takuita investoinnin turvallisuudesta kehittyvissä valtioissa. Investointisuojasopimukset olivat pidemmän päälle keveämpi ja käytännöllisempi tapa suojautua mahdollisilta konfiskoinneilta eli pakkolunastuksilta ja muilta kohdevaltion riskeiltä kuin se, että investointia suojattaisiin sotilaallisesti. Vaikka maailma on muuttunut ja suoranaisten konfiskointien riski on suuressa osassa maailman valtioita laskenut, ei ole tavatonta, että investoinnit kohtaavat epäoikeudenmukaista ja tuotto-odotuksia vaarantavaa kohtelua. Valtioiden välinen voimassa oleva investointisuojasopimus laskee olennaisesti investoinnin riskiä, koska tällöin investoija voi luottaa siihen, että tarpeen tullessa lainsuoja on hänen puolellaan.

Investointisuoja on julkisessa keskustelussa ehkä kaikein suurimmat palstamillimetrit keräävä kauppapolitiikan teema. Erityisesti investointisuojan yhteydessä nykyisen sovellettava välimiesmenettely on juridisena järjestelynä varsin kiistanalainen. Kritiikkiä sitä kohtaan ovat osoittaneet niin akateemikot, viranomaiset kuin kansalaisjärjestöt. Kaikkien edellä mainittujen tahojen kritiikki on ollut pääasialliselta sisällöltään enemmän tai vähemmän samansuuntaista. Vaikka tämän tutkielman ytimessä ei suinkaan ole investointisuojan kritiikki, vaan ennen kaikkea Yhdysvaltojen investointeihin ja investointisuojaan liittyvät tavoitteet TPP- ja TTIP-neuvotteluissa, aiheen

käsitleminen ilman viittausta kiivaaseen kansalaisyhteiskunnan kritiikkiin tuntuisi välinpitämättömältä. Näin ollen kritiikin käsitleminen lyhyesti lienee paikallaan ennen pidemmälle etenevää analyysia.

Suomessa näkyvin investointisuojan kriitikko lienee akatemiaprofessori Martti Koskenniemi, jonka analyysin mukaan investointisuoja ryyditettynä välimiesmenettelyllä on monessa mielessä ongelmallinen järjestely. Koskenniemi näkee (2016), että nykyään sovellettu käytäntö heikentää olennaisesti valtion sääntelytilaa. Valtioiden ja investoijien välisissä suhteissa investointisuoja vahvistaa liiallisesti investoijan neuvotteluselkänojaa suhteessa valtioon, koska uhkaaminen kanteilla muuttuu helpoksi. Tällöin keskeistä ei siis välttämättä ole itse oikeustaistelu, vaan arbitraation varjossa tapahtuva neuvottelu, joissa investoija voi äärimmäisenä keinona uhata investointiriidalla esimerkiksi tilanteissa, joissa valtion politiikkatoimet tai uusi lainsäädäntö liikkuvat investointisuojan laukeamisen rajamailla. Koska kyse on usein miljoonia maksavista pitkistä ja raskaista oikeusprosesseista, valtiolla ei välttämättä ole kannustimia riidellä asiasta investoijan kanssa, vaan helpompaa on muokata kiistan synnyttänyt politiikkatoimi tai uusi lainsäädäntö investoijan kannalta suotuisampaan muotoon. Koskenniemen analyysin kanssa yhteneviä pohdintoja on nähty esimerkiksi Joseph Stiglitzilta (2013), Martin Björklundilta (2016) ja monilta muilta.

Sekä TTIP- että TPP-neuvottelujen tavoiteasiakirjoissa investointeja koskevat linjaukset lähtevät vastavuoroisuudesta. Tarkoituksena on tavoitella neuvotteluissa mukana olevissa maissa vastaavaa oikeuksien tasoa kuin neuvottelukumppanien investoijat nauttivat Yhdysvalloissa (USTR, 2016a & 2016b). Tavoiteasiakirjojen mukaan Yhdysvallat haluaa helpottaa pääomien liikkuvuutta ja vähentää keinotekoisia investointeja häiritseviä rajoitteita. Yksi ero on kuitenkin ilmeinen, sillä vain TPP-asiakirjan yhteydessä puhutaan lainvastaisten pakkolunastusten kieltämisestä. Tämä on ymmärrettävää, koska TPP- ja TTIP-sopimuksia Yhdysvaltojen kanssa neuvottelevissa valtioissa on havaittavissa merkittävä laadullinen ero. TTIP-sopimuksessa kyse on kehittyneestä EU-markkinasta, jossa vahva omaisuudensuoja on vakiintunut sekä käytäntöön että lainsäädäntöön. Sen sijaan TPP-joukossa on mukana useampia kehittyviä talouksia, joissa viranomaisten lahjomattomuus, poliittinen vakaus ja omaisuudensuoja ovat epävarmemmalla pohjalla kuin EU:n tapauksessa. Näin ollen lähtökohtaisesti investointisuojan alkuperäistä ideaa peilaten TPP-sopimuksen oloissa järjestely vaikuttaa selvästi käytännöllisemmältä ratkaisulta. Epäröinti neuvottelukumppaneissa näkyvää epävarmuutta kohtaan on suurempaa ja ehkä perustellumpaa.

Miksi sitten Yhdysvallat yhtä lailla tavoitteli vastaavaa investointisuoja EU:n kanssa? Kaikki EU-jäsenvaltiothan ovat melko vahvalla pohjalla seisovia oikeusvaltioita, joissa omaisuudensuojaa kunnioitetaan ja joissa oikeusistuimet ovat lahjomattomia. Syitä tähän voidaan eritellä useampia. Ensinnäkin on hyvä muistaa, että edelleen EU:n jäsenmaissa on valtioita, jotka eivät instituutioiltaan ole aivan samalla tasolla kuin kaikki unionin kehittyneimmät valtiot. Toiseksi Yhdysvaltojen pidemmän aikavälin tavoitteena on ollut rakentaa mahdollisimman yhdenmukaista investointisuojan kansainvälistä standardia. Tähän mennessä Washingtonia on hiertänyt kokemus hyvin pirstaleisesta ja kirjauksiltaan poikkeavasta investointisuojarahjelmasta, jonka vahvuus vaihtelee sopimuskohtaisesti. Täten ajatuksena lienee ollut, että EU:n kanssa saavutettava neuvottelutulos olisi tuonut vahvan standardin kansainvälisen kaupan investointisopimuksille.

Tässä vaiheessa on hyvä huomauttaa, että investointisuoja ja erityisesti välimiesmenettely kohtaa kritiikkensä myös Yhdysvalloissa. Esimerkiksi lokakuussa 2013 senaatin *Committee on Financen* TTIP:ia koskevassa kuulemisessa senaattori Sherrod Brown keskittyy (United States Senate, 2013b: 19) puheenvuorossaan täysimääräisesti ISDS-järjestelmän kriittiseen puintiin. Samoin senaatissa toukokuussa 2014 erityisesti Brown tivaa kauppaedustaja Fromanilta asiaa koskevaa lisätietoa ja kysyy, miksi investointisuoja ylipäänsä on tarpeellinen (United States Senate, 2014a: 28–29). Vastauspuheenvuorossaan Froman alleviivaa investointisuojarahjelmän sirpaleisuutta. Standardit lukuisten eri sopimusten välillä vaihtelevat. TPP:n avulla tarkoitus on yhdenmukaistaa ja nostaa yleisesti investointisuojan standardeja (ibid.). Samalla Froman kuitenkin sanoo, että tavoitteena on lisätä järjestelmän läpinäkyvyyttä ja turvata valtioiden kyky säännellä esimerkiksi terveyttä ja ympäristöä koskevista asioista.

Asia tulee ilmi myös Brownin etukäteen Fromanille toimittamissa kirjallisissa kysymyksissä. Brown keskittyy (United States Senate, 2014a: 66–67) erityisesti tupakkateollisuuden piirissä käynnistettyihin investointitapauksiin, joita on laajalti kritisoitu valtioiden terveyttä koskevaa lainsäädäntötilaa kyseenalaistavina ja epäilee, tarjoaako Yhdysvaltojen *Bilateral Investment Treaty* -mallisopimus (BIT) riittävän selkeät välineet kyseenalaisten investointiriitatapausten estämiseksi. Vastauksessaan Froman yhtäältä erittelee BIT-mallisopimuksen asiaan pureutuvia sisältöjä ja toisaalta tunnustaa, että selkeämpien tupakkateollisuutta koskevien kirjausten mahdollisuutta selvitetään (ibid.). Sivuhuomiona mainittakoon, että TPP-sopimuksen allekirjoitetussa sopimussisällössä tupakkaan liittyvät kiistat suljettiin investointisuojan ulkopuolella.

Edellä mainittua pakkolunastuksia koskevaa painokkaampaa TPP-kirjausta lukuun ottamatta Yhdysvaltojen tavoitteet investointeja koskevien sääntöjen rintamalla näyttävät melko yhteneviltä molemmissa neuvotteluissa. Asiaan saatiin lisävaloa lokakuussa 2015, kun Yhdysvallat kauppaedustajansa suulla torjui EU:n esityksen pysyvästä investointituomioistuimesta, ja kertoi omien neuvottelupositioidensa TTIP-neuvotteluissa juontuvan sekä omaan BIT-mallisopimukseen että TPP-sopimuksen neuvottelutulokseen (Hughes & Blenkinsop, 2015). Tämä tukee käsitystä siitä, että taustalla kantava idea on ollut mahdollisimman yhtenäisen globaalin investointisuojarahin kehittämisen.

## **8.6. Muut sääntöperusteisuutta edistävät toimet**

Teemana muut sääntöperusteisuutta edistävät toimet sisältää kattavan kokoelman Yhdysvaltojen tavoitteita eri kauppaneuvottelujen osa-alueilla. Lienee niin, että aiemmin käsiteltyjä teemoja voisi periaatteessa venyttää kattamaan joitain niistä kysymyksistä, jotka tässä tutkielmassa käsitellään käsillä olevan teeman alla.

Näistä kysymyksistä erityisen paljon huomiota julkisessa keskustelussa on suotu työvoimaa ja ympäristöä koskeville kysymyksille. Ehkä osin julkisen huomion kirvoittamana myös Yhdysvaltain kauppaviranomainen tuo työvoiman ja ympäristön painokkaasti esiin omissa tavoiteasiakirjoissaan. Kauppaviranomainen kutsuu TPP:n tavoiteasiakirjassaan (USTR, 2016a) työläisten oikeuksien turvaamista ydinarvoksi. Kauppaviranomaisen mukaan Yhdysvallat tavoittelee toimeenpanokelpoisia työvoimaa koskevia sääntöjä sekä mekanismeja, joilla voidaan puuttua työvoimaan liittyviin ongelmiin sopimusvaltioissa. Tarkoituksena on turvata kirjaukset, joiden nojalla TPP-jäsenvaltiot sitoutuvat ottamaan käyttöön ja pitämään kiinni Kansainvälisen työjärjestön ILO:n keskeisistä periaatteista, kuten järjestäytymisvapaudesta, pakkotyön, työelämän diskriminaation ja lapsityövoiman eliminoimisesta. Tämän lisäksi tavoiteasiakirjassa mainitaan jopa TPP-valtioita koskevat lisäsitoumukset, joista esiin tuodaan muun muassa hyväksyttävä työaika, työturvallisuus sekä minimipalkat. Kaikkiaan tavoiteasiakirjan perusteella Yhdysvaltojen TPP:n työvoimaa koskevat tavoitteet ovat varsin voimakkaita ja kunnianhimon taso korkea. Kuten edellä mainittiin, erityispaino on sitoumusten toimeenpanossa. Kaikkien työvoimasitoumusten tulee Yhdysvaltojen näkökulmasta olla alisteisia samalle riitojenratkaisumekanismille ja potentiaalisille sanktioille kuin muutkin sopimuksen kappaleet. Tällä tavalla vältetään tilanne, jossa kirjaukset jäävät periaatteellisiksi maininnoiksi tai toiveiden

ilmaisuiksi. Sääntörikkomuksilla ja -laiminlyönneillä voi siis olla yleistä paheksuntaa pidemmälle meneviä seurauksia.

Sama äänenpaino koskee myös ympäristöasioita ja TPP-sopimusta. Ympäristöä koskevien ydinvelvoitteiden lisäksi tavoitteena on muodostaa urauurtavia ympäristönsuojelun ”ehdotuksia”. Tavoiteasiakirjassa listataan niin kasviston ja eläimistön suojeleminen, kestävä kalastuksen hallinnointi kuin haitallisten kalastustukien kieltäminen. Yhdysvallat korostaa myös tiettyä julkisuutta ympäristökysymyksissä. Tämä tarkoittaa käytännössä, että sitoumusten toimeenpanon tulee tapahtua läpinäkyvästi, niin että erinäisillä sidosryhmillä on mahdollisuus osallistua prosessiin. Aivan kuin työvoiman tapauksessa, ympäristökirjauksienkin painotetaan kuuluvan samojen riitojenratkaisumekanismien ja sanktioiden piiriin kuin sopimuksen muut kappaleet. Erityismainintana tavoiteasiakirja tuo esiin niin sanotut vihreät tuotteet ja niitä koskevat tariffit. Kansainvälisessä kaupassa vihreillä tuotteilla (engl. environmental good) viitataan aurinkopaneelien, vedenkäsittelytuotteiden ja tuulivoimaloiden kaltaisiin hyödykkeisiin. Suomessa tähän kontekstiin vakiintunut lähin termi lienee cleantech.

Sekä työvoima-asiat että ympäristö on erikseen mainittu myös TTIP:ia koskevassa tavoiteasiakirjassa. Mielenkiintoista kyllä sisältö on TPP:n tavoiteasiakirjaan verrattuna hieman ympäripyöreämpää ja sekä työvoimaa että ympäristöä koskevat kappaleet ovat rakenteeltaan hyvin samansuuntaisia. Esimerkiksi työvoiman osalta yhtäältä huomautetaan (USTR, 2016b), että pelikenttä on yhdysvaltalaisyriyksille epäreilu, elleivät sopimuskumppanit tarjoa vastaavaa turvan tasoa työvoimalleen kuin Yhdysvallat tarjoaa. Toisaalta alleviivataan, että Eurooppa ja Yhdysvallat tarjoavat jo nyt vahvan suojan työntekijöille ja että TTIP-sopimuksen tulee heijastaa tätä jaettua sitoumusta, josta voi muodostua malli muulle maailmalle. Viimeksi mainitun osalta tavoiteasiakirjan ympäristökirjaus on muuten sanasta sanaan sama, vain työvoima on korvattu sanalla ympäristö.

Yhden keskeisen kokonaisuuden muissa sääntöperusteisuutta edistävissä toimissa muodostavat niin sanotut IPR-kysymykset eli tuttavallisemmin immateriaalioikeudet, joiden piiriin kuuluvat esimerkiksi patentit ja tekijänoikeudet. Näillä niin sanotuilla aineettomilla tuotannontekijöillä on merkittävä rooli useiden yritysten liiketoiminnassa. Erityisesti kansainvälisessä liiketoiminnassa IPR-oikeuksien arvo korostuu, sillä monissa kehittyvissä valtioissa törmätään väärinkäytöksiin kuten tuotteiden kopiointiin. Yhdysvaltojen kaltaiselle runsaasti uusia teknologioita ja innovaatioita tuottavalle taloudelle vahvat immateriaalioikeudet ovat muodostuneet olennaiseksi temaksi eri vapaakauppaneuvotteluissa. TTIP ja TPP eivät tältä osin tehneet poikkeusta.

TTIP-neuvottelujen tavoiteasiakirjassa Yhdysvaltain kauppaviranomainen tuo esiin (USTR, 2016b) Yhdysvaltojen ja EU:n jaetun tavoitteen vahvoista IPR-säännöistä sekä johtajuuden tällä tiellä. Asiakirjassa mainitaan myös, että lähes 40 miljoonaa työpaikkaa Yhdysvalloissa on suoraan tai epäsuoraan sidoksissa IPR-sensitiivisiin toimialoihin. Suoria linjauksia löytyy vähäisesti, joskin mielenkiintoista kyllä asiakirjaan on kirjattu maininta laadukkaan [IPR-]politiikan edistämisestä myös kolmansissa valtioissa.

Myös TPP-tavoiteasiakirjaan on nostettu (USTR, 2016a) viittaus 40 miljoonaan työpaikkaan, jotka liittyvät joko suoraan tai epäsuorasti IPR:sta riippuvaisiin toimialoihin. Kaikkiaan dokumentin sävy on kuitenkin merkittävästi painokkaampi. Kauppaviranomainen tuo esiin yhtäältä sen, että neuvottelujen tavoitteena on muodostaa standardeja, jotka nojaavat olemassa oleviin IPR-kysymyksiä koskeviin sopimuksiin (esim. WTO:n TRIPS-sopimus). Muuten tavoitelistaus on kattava. Tarkoitus on niin rakentaa vahvoja keinoja kauppasalaisuuksien varastamisen ehkäisyyn, edistää läpinäkyvyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta tuotemerkkien ja maantieteellisten merkintöjen kanssa kuin turvata vahva ja reilu toimeenpano tuotemerkkien väärennöksien ja tekijänoikeuspiratismiin varalta. Tavoitteissa erityismaininnan ansaitsevat myös lääkkeitä koskevat immateriaalioikeudet, joiden tulee edistää elämiä pelastavien lääkkeiden innovointia.

Sekä työvoima- ja ympäristökysymykset että IPR-asiat saavat merkittävästi huomiota myös Senaatin kuulemisessa toukokuussa 2014. Asian tuo esiin heti kärkeen Wyden, joka painottaa (United States Senate, 2014a: 3) vahvojen ympäristöä ja työvoimaa koskevien kirjausten saavuttamista. Samoin kauppaedustaja Froman mainitsee (United States Senate, 2014a: 6–7), että sopimusten tarkoituksena on saavuttaa voimakkaat ympäristöä, työvoimaa sekä IPR-oikeuksia koskevat kirjaukset. Fromanin mukaan jopa 30 miljoonaa työpaikkaa Yhdysvalloissa on riippuvainen IPR:sta (ibid.). Mielenkiintoista kyllä arvio on hieman pienempi kuin kauppaviranomaisen tavoiteasiakirjoissaan mainitsema 40 miljoonaa. Myös Hatch korostaa (United States Senate, 2014a: 11) IPR:n merkitystä Yhdysvaltojen taloudelle.

Cantwell puolestaan puhuu (United States Senate, 2014a: 16) [globaalin] standardin saavuttamisesta käsitellessään sopimuksiin tavoiteltavia työvoima- ja ympäristökirjauksia. Froman myötäilee (ibid.) Cantwellia todeten, että TPP-sopimus avaa väylän standardin asettamiseen Aasian ja Tyynenmeren alueelle sekä laajemmin globaaliin kaupparegiimiin edellä mainituissa asioissa. Vaihtoehtona on, että muut valtiot saavuttavat neuvottelutuloksia, eivätkä nämä valtiot välttämättä painota yhtä voimakkaasti ympäristöä, työvoimaa, IPR-asioita sen enempiä kuin valtio-omisteisten yritysten suitsemistakaan.

Immateriaalioikeus painottuu vahvasti kauppaedustajalle ennen kuulemista toimitetuissa kirjallisissa kysymyksissä. Muun muassa senaattori Pat Toomey painottaa kysymyksissään (United States Senate, 2014a: 100–101) lääkkeisiin liittyviä immateriaalioikeuksia ja toivoo kauppaedustajalta TPP-sopimukseen lääkkeille immateriaalioikeuksia, jotka ovat tasoltaan verrattavissa suurelta osin Yhdysvaltojen kansalliseen lainsäädäntöön. Froman ei vastauksessaan uskalla luvata aivan näin kunnianhimoista tavoitetta, vaan korostaa lähestymistapaa, joka huomio kunkin TPP-valtion kehityksen tason (ibid.). Toomey myös huomauttaa (United States Senate, 2014a: 99) Yhdysvaltojen ja EU:n välisestä erimielisyydestä IPR:n ja maantieteellisten merkintöjen (geographical indications, GI) kanssa. Maantieteelliset merkinnät tarkoittavat erikseen määritetyille tuotteille tarjottua suojaa, joka edellyttää tuotteilta esimerkiksi tiettyä alkuperää. Tunnettuja tällaisia tuotteita ovat muun muassa samppanja ja fetajuusto tai kotimaiset Puruveden muikku ja karjalanpiirakka (lisää EU:n ja Yhdysvaltojen erimielisyydestä, ks. esim. Kangasniemi, 2015) Fromanin mukaan Yhdysvallat pitää asian esillä EU:n kanssa neuvotellessaan (ibid.). Toomeyn lisäksi Fromanille osoitetuissa kirjallisissa kysymyksissä vastauksia immateriaalioikeuksiin penäävät lähes kaikki muutkin ylipäätään kysymyksiä toimittaneet senaattorit.

Edellä käsiteltyjen IPR-asioiden sekä työvoima- ja ympäristöasioiden lisäksi muutama muukin muihin sääntöperusteisuutta edistäviin toimiin kuuluvaa teema nousee esiin aineistosta. Näitä ovat muun muassa valtio-omisteiset yritykset ja niiden suitseminen sekä valuutta ja valuuttamanipulaatio, joista viimeksi mainittua on aiheellista käsitellä lyhyesti erikseen. Nimittäin, mielenkiintoista kyllä, valuutta-asioita ei ole nostettu erikseen käsittelyyn kummassakaan Yhdysvaltain kauppaviranomaisen tavoiteasiakirjassa, vaikka teema on selkeästi kirjattu TPA-lain pääasiallisten neuvottelutavoitteiden 11 ja 12 alle. Samoin valuuttamanipulaatiosta keskusteltiin runsaasti kongressin kuulemisissa. Aihe on päivänpolttava Yhdysvalloissa, jossa kritiikki kohdistuu erityisesti Kiinaan, jonka väitetään pitävän valuuttaansa yania keinotekoisena halpana.

Tämän epäselvyyden taustalla on ainakin kaksi maininnan arvoista asiaa. Ensimmäinen on kongressin sisällä vellonut debatti asian suhteen ja toinen on kansainvälisten instituutioiden työnjako. Kongressin jännitteisiin liittyen keväällä 2015 senaattorit Rob Portman ja Debbie Stabenow esittivät TPA-lakiin muutosehdotusta, joka vaatisi tulevaisuuden vapaakauppasopimuksilta valuuttamanipulaatiota koskevia toimeenpanokelpoisia sääntöjä, jotka olisivat myös alistaisia riitojenratkaisulle. Esitys aiheutti pienimuotoisen myrskyn TPA-lain ympärillä, vaikka se ei sellaisenaan päätynytkään itse lakiin. Paineesta johtuen *Committee on Financen* johtokaksikko Ron Wyden ja Orrin Hatch joutuivat



kuitenkin laatimaan TPA-lakiin valuuttamanipulaatiota koskevat ”pehmenneetyt” kirjaukset, jotka sinne siis jäivät. Muun muassa silloinen valtiovarainministeri Jack Lew sanoi, että presidentin kannattaisi kaataa koko TPA-laki, jos se sisältäisi Portmanin ja Stabenowin muutosehdotuksen. Muutosehdotus kaatui senaatissa lopulta äänin 51–48 (koko debatista lisää, ks. esim. Rainey, 2015).

Viime kädessä edellä kuvattu poliittinen episodi kulminoitui siihen, miten kansainvälisten organisaatioiden työnjako ymmärretään. Perinteisesti valuuttoihin liittyvät asiat eivät ole olleet kauppapoliittisen regiimin ja WTO:n ytimessä, vaan niistä vastuu on ollut Kansainvälisellä valuuttarahastolla IMF:llä (Kulovesi & Puustinen, 223–224). Tästä syystä aihetta keväällä 2015 kommentoi myös valtionvarainministeri Lew, jonka tontille luontaisesti kansainvälisen rahoituksen kysymykset kuuluvat. Myös kauppaviranomainen on vedonnut senaatin kuulemisten yhteydessä instituutioiden väliseen työnjakoon, jonka nojalla aihe on valtiovarainministeriön kompetenssia (United States Senate: 2014a: 48). Monimutkaisen asetelman voinee tiivistää niin, että kysymys valuuttamanipulaatiosta herättää paljon tunteita Yhdysvaltain lakia säätävissä elimissä ja siksi se päättyi poliittisen paineen ja pakon sanelemana osaksi TPA:n neuvottelutavoitteita. Kuitenkin asian kansainvälisen protokollan mukainen foorumi on IMF, eikä sitä tästä syystä Yhdysvaltain kauppaviranomainen tuo esiin omissa neuvotteluja koskevissa tavoiteasiakirjoissaan. Samasta syystä tässä tutkielmassa valuuttamanipulaatiota ei käsitellä syvällisemmin.

Sen sijaan valtio-omisteisia yrityksiä (SOE) koskevissa asioissa Yhdysvaltojen linja vaikuttaa varsin johdonmukaiselta: markkinahäiriköihin se suhtautuu penseästi. Valtio-omisteisia yrityksiä sinänsä löytyy enemmän tai vähemmän jokaisesta maailman valtiosta ja ne palvelevat mitä moninaisimpia tarkoituksia. Ongelmaksi Yhdysvaltojen näkökulmasta ne muodostuvat siinä tapauksessa, jos kaupalliseen toimintaan osallistuva yritys nauttii valtion erityistä tukea (USTR, 2016b). Tämä määritelmä ei siis esimerkiksi koske yhtiöpohjaista julkista palvelutuotantoa.

TTIP:n puitteissa valtio-omisteisia yrityksiä koskeva tavoite vaikuttaa olevan ennen kaikkea siinä, että Yhdysvallat ja EU löytävät yhteisymmärryksen, joka toimii mallina kolmansilla valtioilla (ibid.). TPP-kontekstissa tilanne on hyvin erilainen. Aasian ja Tyynenmeren alueelta löytyy runsaasti talouden globalisaation myötä valtaviin mittasuhteisiin paisuneita valtionyhtiöitä. Kun vuonna 2000 maailman suurimpia yrityksiä listaavan Fortune Global 50 -listalta löytyi vain yksi valtio-omisteinen yhtiö, tätä nykyä niitä on jo kymmenkunta (USTR, 2015e). Silti TPP-tavoiteasiakirjan kirjaukset ovat yllättävänkin yleisluontoisia (USTR, 2016a). Tavoitteena on niin turvata julkisia palveluita tuottavien yritysten asema kuin varmistaa, etteivät [muualla] tukea saavat yritykset haittaa yhdysvaltalaisia

yrittäjiä ja työntekijöitä sekä luoda läpinäkyvyyttä lisääviä sääntöjä kansainväliseen talouteen. Toisin kuin monien muiden globaalien sääntökysymysten kohdalla kummassakaan tavoiteasiakirjassa ei mainita toimeenpanokelpoisuutta tai alisteisuutta riitojenratkaisulle. Tämä on jokseenkin yllättävää, sillä todennäköisesti valtio-omisteisia yrityksiä koskevat säännöt eivät käytännössä tee tässä suhteessa poikkeusta. Toki kysymys voi myös olla neuvottelutaktiikasta tai monesta muusta tekijästä, mutta tämä ei silti sinänsä vähennä huomion yllättävyyttä.

Kongressien kuulemisissa valtio-omisteisia yhtiöitä koskevat kysymykset eivät ehkä ymmärrettävästi nouse aivan senaattorien debatin ytimeen. Toukokuun 2014 kuulemisessa *Committee on Financen* puheenjohtaja Wyden mainitsee (United States Senate: 2014a: 2) avauspuheenvuorossaan Kiinan valtion tukemat teräs- ja aurinkoenergiayritykset, jotka vahingoittavat yhdysvaltalaisia yrityksiä. Valtio-omisteisia yrityksiä koskevien sääntöjen tärkeyden mainitsee myös Froman pariin otteeseen avauspuheenvuorossaan sekä kahdessa vastauspuheenvuorossaan (United States Senate: 2014a: 6–8, 16, 26). Muuten aihetta ei kuulemisessa käsitellä. Ennen kuulemistä toimitetussa kolmannessa kysymyksessään Wyden viittaa (United States Senate, 2014a: 42) aiheeseen, mutta painottaa olemassa olevia keinoja asiaan puuttumiseen eikä uusia neuvottelun alla olevia sääntöjä. Lisäksi TTIP:ia koskevassa kuulemisessa aihe jää muutamaksi sivumaininnaksi FedExin varatoimitusjohtaja Michael L. Duckerin puheenvuorossa, eikä aihetta tuoda esiin lainkaan senaattorien puheissa (USTR, 2013b).

## **9. Johtopäätökset: TTIP- ja TPP-sopimusten erot ja yhtäläisyydet tutkielman teemojen valossa**

Edellä läpikäydyn analyysin tavoite on varsin kunnianhimoinen. Tarkoitus on ollut verrata niitä eroja ja yhtäläisyyksiä, joita Yhdysvaltojen tavoitteissa on ilmennyt kahden eri vapaakauppasopimuksen neuvottelukontekstissa. Tätä kautta tutkielma pyrkii hahmottamaan, millaista kauppapoliittista regiimiä Yhdysvallat on neuvotteluilla halunnut edistää. Vertailun puitteet on rakennettu TPA-lain sisällön avulla. Vertailuaineistona on käytetty Yhdysvaltain senaatin julkisten kuulemisten pöytäkirjoja ja neuvotteluja koskevia tavoiteasiakirjoja.

Sopimuskaksikosta TPP-sopimus vaikuttaa huomattavasti enemmän tavanomaiselta vapaakauppasopimukselta, jonka ytimen muodostaa markkinoillepääsy. Sopimuksen avulla Yhdysvallat tavoitteli parempaa markkinoillepääsyä niin tavara- kuin palvelukaupalleen kasvavalle

Tyynenmeren markkinalle. Yhtäältä sopimus olisi helpottanut yhdysvaltalaisen yritysten vientiä muihin jäsenmaihiin ja toisaalta luonut potentiaalisesti entistä toimivampia arvoketjuja sopimusmaiden välille. TPP:n markkinoillepääsyasioissa erityinen paino on Japanilla, joka on Yhdysvaltojen jälkeen neuvotteluosapuolista ylivoimaisesti suurin ja jossa korkeat tullitariffit eivät ole harvinaisia.

Kuitenkin läpi analyysin monesti mainittua arvoketjujen merkitystä on vaikea liioitella molempien sopimusten relevanssia arvioitaessa. Aihe kulkee punaisena lankana läpi Yhdysvaltojen neuvottelutavoitteiden, oli kyse sitten markkinoillepääsystä, sääntelystä tai tietovirroista ja palveluista. Tutkielman kauppapolitiikan tavoitteita koskevista teemoista ensimmäiset neljä, eli laajempi markkinoillepääsy, palvelukauppa, sääntely-yhteistyö ja internet sekä rajat ylittävien tietovirtojen ja kansainvälisten arvoketjujen vahvistaminen, sisältävät suoria viittauksia arvoketjunäkökulmaan. Teemat viisi ja kuusi eli investointeja koskevien sääntöjen luominen ja muut sääntöperusteisuutta edistävät toimet eivät sisällä yhtä selkeää viittausta arvoketjuihin. Luonnollisesti nämäkin kokonaisuudet kytkeytyvät välillisesti asiaan, koska sekä investointien että globaalien sääntöjen tapauksessa Yhdysvallat painotti mahdollisimman yhdenmukaisten kansainvälisten standardien saavuttamista.

Optimalisemmat arvoketjut olisivat tehneet arvoketjun lopputuotteista, joita myös yhdysvaltalaisyrietykset kauppaavat, entistä kilpailukykyisempiä globaalissa vertailussa. Vaikutus ei olisi kuitenkaan rajoittunut vain yhdysvaltalaisiin yrityksiin, sillä nykyaikaisessa kansainvälisessä taloudessa erityisesti TPP:sta olisi muotoutunut houkutteleva arvoketjualusta lukuisille yrityksille niin TPP:n jäsenmaissa kuin sen ulkopuolella. Arvoketjut ovat avainasemassa siinä logiikassa, miten TPP:n kaltaisen sopimuksen vaikutukset olisivat heijastuneet varsinaisen neuvottelijajoukon ulkopuolelle myös kolmansiin valtioihin. Kansainvälisen kaupan houkutteleminen arvoketjujen avulla kohti TPP:ssa sovittuja periaatteita on menetelmä, jonka avulla Yhdysvallat olisi voinut välttää WTO:n jähmeän konsensuksen.

Huomionarvoista on, että alkuperäisen TPP-sopimuksen valmistuttua Yhdysvaltain kauppaviranomainen nostikin arvoketjut ja niiden mukanaan tuomat hyödyt yhdeksi sopimuksen keskeisistä saavutuksista (USTR, 2015b). Saman on todennut muun muassa Maailman talousfoorumi WEF (World Economic Forum, 2016: 8). Ei ole myöskään sattumaa, että arvoketjunäkökulma nousee esiin nimenomaan Tyynenmeren alueella neuvotellessa. Muun muassa Gary Gereffi on huomannut (2014: 10) Itä-Aasian korostuneen merkityksen globaalien arvoketjujen toiminnassa. Thomas Bollyky puolestaan arvioi (2012: 182) TPP-neuvottelujen ollessa vielä käynnissä, että sääntelyn huomioiminen

neuvotteluissa olisi monimutkaistuneen kansainvälisen kaupan ja arvoketjujen toiminnan kannalta ensiarvoisen tärkeää.

Jos kerran monet muut valtiot olivat laiskoja etenemään Yhdysvaltojen toivomalla tiellä, samansuuntaiseen vaikutukseen olisi voinut päästä myös vetoamalla poliittisten päättäjien lisäksi taloudellisella kannustimella yrityksiin, joiden näkökulmasta TPP:n kaltainen alusta olisi todennäköisesti näyttänyt liiketaloudellisesti erittäin houkuttelevalta vaihtoehdolta. TPP:n alueellinen luonne olisi alleviivannut entisestään asian merkitystä. Yritysten näkökulmasta yhteiset alueelliset pelisäännöt ovat aina parempi vaihtoehto kuin esimerkiksi joukko erilaisiin periaatteisiin nojaavia kahdenvälisiä sopimuksia. Havainto on keskeinen kauppapoliittisen regiimin näkökulmasta. Tähän palataan johtopäätösten lopussa. Jotain edellä kuvaillun logiikan toimivuudesta kielii se, että pian sen jälkeen, kun TPP-neuvottelut saatiin maaliin, useampi alkuperäisistä neuvotteluista ulos jäänyt valtio ilmaisi kiinnostuksensa liittyä mukaan sopimukseen.

TTIP-sopimuksen kanssa korostuu kysymys sääntelystä. Yhdysvallat ja EU ovat molemmat kehittyneitä talouksia, joissa sääntelyllä on vankka sija. Monesti ymmärrettäviin tarkoitukseen, kuten kuluttajien suojeluun, tarkoitettu sääntely kuitenkin saattaa aiheuttaa ongelmia kansainvälisessä kaupassa, jos kahden erillisen valtion sääntelyregiimit loittonevat liian kauas toisistaan. Huomionarvoista on, että edellä kuvattu asetelma pätee niin sellaisiin tilanteisiin, joissa sääntelyllä tavoitellun suojan tasot eroavat kuin myös niihin tilanteisiin, joissa sääntelyn tavoitetaso on sama. Sääntely tuntuu olevan se kokonaisuus, joka erottaa selkeimmin TTIP-sopimuksen TPP-sopimuksesta. Kuten analyysistä käy ilmi, TTIP:ta vastaavaa kunnianhimon tasoa sääntelyn suhteen ei vaikuta olleen TPP-sopimuksessa. Tästä laadullisesta erosta huolimatta periaatteellisella tasolla Yhdysvallat kytkee sääntelyn laajemmin osaksi arvoketjunäkökulmaansa molemmissa neuvotteluissa, kuten analyysistä käy ilmi.

Jos markkinoillepääsy ja sääntely vaikuttavat niiltä teemoilta, jotka selkeimmin erottavat sopimuskaksikon toisistaan, moni muu osa-alue näyttää yhdistävän sopimusneuvotteluja. Tämä koskee erityisesti kysymyksiä rakentumassa olevista globaaleista säännöistä, mitenkään vähättelemättä sopimuskontekstien erityispiirteitä. Globaaleihin sääntöihin, joiden edistäminen leimaa molempia neuvotteluja, kuuluvat niin työvoima- ja ympäristökirjaukset kuin immateriaalioikeus ja rajat ylittävät tietovirrat sekä digitaalinen talous laajemmin.

Näiden lisäksi palveluilla ja investoinneilla tuntuu olleen tärkeä rooli molemmissa neuvotteluissa. Palvelujen osalta tästä kielii muun muassa niin sanotun negatiivisen listan lähestymistavan soveltaminen molemmissa neuvotteluissa. Esimerkiksi Tsuyoshi Kawase näkee (2016), että tämän suuntainen ratkaisu palveluiden osalta on johdonmukainen arvoketjujen kehittymisen kanssa. Investointien osalta TTIP- ja TPP-sopimusten mahdollisuus palvella investointiregiimin yhtenäisen oikeudellisen pohjan kehittämisalustana havaittiin hyvissä ajoin neuvottelujen ollessa vielä käynnissä (Garcia, Ciko, Gaurav & Hough, 2015: 884). Vielä tätä nykyä investointeja koskevien sääntöjen kenttä on hyvin pirstaleinen, mutta TTIP:n ja TPP:n kautta yhtenäisiä sääntöjä olisi voitu testata ja kehittää laajalla alueellisella pohjalla.

Tämän tutkielman kannalta edellä mainitut havainnot ovat vähintään yhtä olennaisia kuin markkinoillepääsy- ja sääntelykysymysten välillä näkyvä eroavaisuus. Moni globaaleihin sääntöihin liittyvä kysymys koskee aihealueita, joiden keskeiset periaatteet ja normit ovat vielä rakentumassa kansainvälisessä kaupparegiimissä. Kun WTO:ssa käynnistettiin Uruguay'n neuvottelukierros vuonna 1986, esimerkiksi internet ei ollut vielä noussut merkittävään asemaan kansainvälisessä taloudessa, ja moni Yhdysvaltojen taloudelle omaleimainen piirre oli vielä hakemassa muotoaan, kuten digitalisaation ja internetin mahdollistama ennen näkemätön palvelukaupan nousu. Myöhemminkään Yhdysvallat ei ole onnistunut WTO:n puitteissa edistämään sille tärkeitä teemoja itselleen tyydyttävässä määrin. Niin palveluita, investointeja, digitaalista taloutta kuin muuta globaalia sääntöperusteisuutta käsittelevistä aihealueista on muodostunut Yhdysvalloille tyypillisiä kärkitavoitteita enemmän tai vähemmän kaikilla kauppapoliittisilla areenoilla. TTIP- ja TPP-neuvottelut eivät tehneet tässä suhteessa poikkeusta.

Nämä havainnot myös alleviivaavat uuden teknologian muutosvoimaa ja merkitystä kansainvälisessä taloudessa. Esimerkiksi Gilpinhän on korostanut (2001: 9–10 ja 140) sekä yleisen teknologisen kehityksen vaikutusta talouksiimme että suurvaltoja koskevan poliittisen, taloudellisen ja teknologisen johtajuuden keskinäistä linkkiä. Gilpinin mukaan (2001: 9–10) monet seikat, joista syytetään globalisaatiota – kuten muutokset työmarkkinoilla–, linkittyvät tosiasiasa teknologian kehitykseen. Tällaisessa tilanteessa on ymmärrettävää, että Yhdysvallat painottaa vahvasti näin merkittävään muuttujaan liittyviä kysymyksiä laaja-alaisesti eri kauppaneuvotteluissa.

Näin ollen tutkielman teemoista palvelukaupan vapauttaminen, internet sekä rajat ylittävien tietovirtojen ja kansainvälisten arvoketjujen vahvistaminen, investointeja koskevien sääntöjen luominen ja muut sääntöperusteisuutta edistävät toimet ovat niitä, joiden osalta Yhdysvaltojen

tavoitteet vaikuttavat olleen lähinnä toisiaan molemmissa vapaakauppasopimusneuvotteluissa. Sen sijaan merkittävimmät erot syntyivät laajemman markkinoillepääsyn ja sääntely-yhteistyön alla.

Mitä tällä kaikella sitten on sanottavaa regiimiteorian näkökulmasta? Kuten analyysistä käy ilmi, esimerkiksi TPP:n kohderyhmä ei rajoittunut yksin mukana oleviin valtioihin, vaan myös niihin valtioihin, jotka olisivat voineet myöhemmin liittyä mukaan sopimukseen. Kyse oli alueellisen integraation projektista, jonka avulla Tyynenmeren alueen kasvavat taloudet haluttiin sitoa vahvemmin sääntöperusteiseen kauppapolitiikan regiimiin. TPP olisi sekä markkinoillepääsyn että sääntöjensä puolesta sekä kattanut uusia asioita että mennyt huomattavasti pidemmälle kuin esimerkiksi nykyiset ASEAN-jäsenvaltioiden kahdenväliset sopimukset (Deardorff, 2014: 3). Samalla se olisi luonut Yhdysvallat-vetoisen kilpailevan ratkaisun ASEAN:in laajalle sopimuskehikolle, jonka piiriin Yhdysvallat ei kuulu. Muun muassa Brock Williams on korostanut (2013: 8–9) tämän näkökulman roolia TPP:n alueellista merkitystä arvioidessa.

TPP sekä TTIP voidaankin nähdä yhtenäisenä kauppapoliittisena hankkeena, jolla Yhdysvallat pyrki vahvistamaan nykyistä arvoketjuihin nojaavaa kauppapolitiikan regiimiä. Vahvistamisen lisäksi Yhdysvallat pyrki myös muuttamaan regiimiä laajentamalla sen katetta yhä uusiin kysymyksiin ja luomalla yhdenmukaisuutta sinne, missä kansainvälisesti pelisäännöt ovat vielä monimutkaiset ja pirstaleiset – kuten investoinneissa. Niin kuin alun teoriaosiossa mainitaan ja myöhemmän analyysinkin perusteella rohjetaan väittää, kansainvälisen kaupan regiimi on luonteeltaan hyvin laaja-alainen eli diffuusi. Sopimuskaksikon vertailun perusteella Yhdysvaltojen sopimukseen kohdistamat tavoitteet olisivat entuudestaan vieneet tätä diffuusiota pidemmälle. Molemmat sopimukset sisälsivät muun muassa sääntely-yhteistyön elementtejä (ennen kaikkea TTIP) että työelämä- ja ympäristösitoumuksia koskevia tavoitteita, jotka olisi myös pyritty alistamaan samoille riitojenratkaisumekanismeille kuin perinteisemmät kauppapolitiikan kysymykset.

TTIP- ja TPP-sopimukset olisivat tukeneet myös toista, edellä lyhyesti mainittua jopa perustavanlaatuisista muutosta suhteessa kauppapoliittiseen regiimiin vakiintuneeseen WTO:n konsensusperiaatteeseen. Multilateraalien konsensuksen sijaan TTIP ja TPP olisivat vieneet kauppapoliittista regiimiä entistä vahvemmin kohti arvoketjuperusteista alueellisuutta. Todennäköisesti tämä ei olisi suoraan uhannut WTO:n konsensuksen jatkuvuutta, onhan konsensus elänyt pitkään kahdenvälisten ja alueellisten kauppasopimusten rinnalla. Silti pidemmän päälle arvoketjuperusteinen näkökulma olisi entisestään pannut konsensuskäytännön koetukselle.

Kuten alun regiimiteoriaa taustoittavassa osiossa kirjoitetaan, regiimin säännöissä ja päätöksentekomenettelyissä näkyvät muutokset vaikuttavat myös pohjimmiltaan regiimin luonteeseen. Puchalan ja Hopkinsin regiimijaottelua mukaillen tämä regiimimuutos olisi koskettanut ennen kaikkea periaatteita. Multilateralismille on vahvat perinteet kauppapoliittisessa regiimissä, mikä näkyy niin GATT:n kuin WTO:n syntyprosesseissa. Konsensuksessa kyse on kauppapoliittisen regiimin luonteenomaisesta piirteestä, periaatteesta, jolla on ollut vakaa jalansija osana kauppapoliittista regiimiä. Tätä periaatetta TTIP ja TPP olisivat toteutuessaan muuttaneet. Kyse on siis Puchalan ja Hopkinsin jaottelun mukainen vallankumouksellinen muutos, joka näin auki kirjoitettuna kylläkin tuntuu turhan dramaattiselta tavalta kuvata muutosta. Kuten edellä todettiin, TTIP ja TPP tuskin olisivat tarkoittaneet konsensuksen täyttää loppua kansainvälisessä politiikassa.

Muutoksesta erityisen mielenkiintoisen suhteessa Puchalan ja Hopkinsin jaotteluun tekee se, että tässä yhteydessä merkittävää muutosta oli ajamassa valtio, jonka perinteisesti on tulkittu toimivan nykyisen kaltaisen kauppapoliittisen regiimin johtavana valtiona. Puchala ja Hopkins nimittäin arvioivat (1982: 348–350), että yleisesti vallankumouksellisen muutoksen masinointi tapahtuu niiden valtioiden toimesta, jotka ovat regiimissä alisteisia.

Toki voi arvioida, että Yhdysvaltojen on ollut tarkoituksena toimia näin nimenomaan regiimissä alisteisessa asemassa olevien valtioiden vaikutuksesta. Nousevien talouksien ja erityisesti Kiinan kasvavan roolin on jo pitkään arvioitu laittavan Yhdysvaltojen valta-aseman kansainvälisessä taloudessa koetukselle. Tästä näkökulmasta TPP- ja TTIP-sopimukset voi nähdä ehkä vallankumouksellisena mutta myös ennakoivana ratkaisuna, jolla Yhdysvallat pyrki vahvistamaan ja syventämään sitä kauppapolitiikan arkkitehtuuria, jota se itse johtaa. Sinänsä tällainen ratkaisu ei ole vailla historiallista vertailukohtaa. Muun muassa Gilpinin mukaan (2001: 146–147) 1990-luvulla Yhdysvaltojen, Kanadan ja Meksikon neuvotteleman Pohjois-Amerikan vapaakauppasopimus Naftan voidaan tulkita vastanneen Yhdysvaltojen pelkoon Japanin noususta kansainvälisessä taloudessa.

Mahdollista jatkotutkimusta miettiessä edellä mainittu nousevan Kiinan vaikutus Yhdysvaltojen kauppapoliittisiin ratkaisuihin on tärkeä näkökulma, joka monelta osin jää tämän tutkielman rajauksen ulkopuolelle. On selvää, että Kiinan vahvistuminen on muodostanut olennaisen perusteen Yhdysvalloille vahvistaa valta-asemaansa 2000-luvulla sekä globaalisti että Tyynellämerellä. Ei ole suinkaan sattumaa, että kauppapolitiikassa samaan aikaan uusien vapaakauppasopimusneuvottelujen kanssa Yhdysvallat aloitti entistä painokkaamman suhtautumisen Kiinaan kahdenvälisellä tasolla. Kun Kiina liittyi WTO:n jäseneksi vuonna 2001, vain kaksi prosenttia Yhdysvaltojen tuonnista Kiinasta

kohtasi tuontirajoituksia, mutta vuoteen 2012 mennessä luku oli noussut jo 9,5 prosenttiin (Bown, 2017: 6). Näin ollen tämän tutkielman löydöksiä voisi hyvin jatkojalostaa tutkimuksessa, joka huomioi myös Kiinan viimeaikaisen toiminnan kauppapoliittisessa regiimissä.

Samaten tutkielma tarjoaa mielenkiintoista tietoa, joka voisi olla avuksi myös pidemmälle menevän Yhdysvaltojen kauppapolitiikan ja elinkeinoelämän tutkimuksessa. Arvoketjunäkökulman suhteen tutkielma raapaisee monessa suhteessa vasta pintaa. Seuraava ja olennainen kysymys Yhdysvaltojen kauppapolitiikan ratkaisuja arvioidessa olisi kysyä, missä Yhdysvaltojen ulkomaankaupan arvo ylipäänsä syntyy. Tällainen tutkimus paljastaisi varmasti paljon lisätietoa sekä siitä, mitä Yhdysvallat kauppapolitiikassa priorisoi, että toisaalta auttaisi antamaan kontekstin nykyhallinnon tuoreille protektionistisemmille linjauksille. Erityisesti vastikään alkuvuodesta 2018 esitetyt terästä ja alumiinia koskevat tullitariffit vaikuttavat kyseenalaisilta niin Yhdysvaltojen läheisimpien kauppakumppaneiden kuin valtion itseänsä edun kannalta.

Kuten hyvin tiedämme, TTIP- ja TPP-sopimukseen ladattu muutos jäi sittemmin kesken. Yhdysvallat irtautui TPP-sopimuksesta ja TTIP-sopimuksen neuvottelut ovat tällä erää tauolla. Aika kuitenkin näyttää, palataanko TTIP-neuvotteluissa uudelleen pöytään, eikä ole poissuljettua, että pidemmällä katsantokannalla ne perusteet, jotka TPP-sopimukselle Yhdysvalloissa on nähty, osoittautuvat hallinnon tuoreita suunnanmuutoksia pidempiaikaisiksi. On hyvä muistaa, että Yhdysvaltojen rooli kansainvälisen talouden takuumiehenä on vuosikymmeniä vanha, samoin kuin kehitys kohti arvoketjuperusteista kansainvälistä taloutta. Nämä perustavanlaatuiset seikat eivät ole muuttuneet mihinkään, eikä niitä yksittäinen hallinto voi äkkiväärästi muuttaa. Tämä seikka myös alleviivaa sitä merkitystä, joka kauppapoliittiselle regiimille on muotoutunut vuosisatojen kuluessa kansainväliseen talouteen. Se on olemassa, ja sillä on merkitys, valtioiden yksittäisistä päätöksistä riippumattomana rakenteena.



# LÄHTEET

## Primääriaineisto

United States Senate (2013a), *The Trans-Pacific Partnership: Opportunities and Challenges*. Hearing, Committee on Finance, 24.4.2013.

United States Senate (2013b), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Achieving the Potential*. Hearing, Committee on Finance, 30.10.2013.

United States Senate (2014a), *President Obama's 2014 Trade Policy Agenda*. Hearing, Committee on Finance, 1.5.2014.

USTR (2016a), *Trans-Pacific Partnership: Summary of U.S. Objectives*. <<https://ustr.gov/tpp/Summary-of-US-objectives>>. Katsottu: 4.4.2016.

USTR (2016b), *U.S. Objectives, U.S. Benefits In the Transatlantic Trade and Investment Partnership: A Detailed View*. <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2014/March/US-Objectives-US-Benefits-In-the-TTIP-a-Detailed-View>>. Katsottu: 4.4.2016.

## Euroopan komission asiakirjat ja internet-sivut

Euroopan komissio (2015a), *EU negotiating texts in TTIP*. <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>>. Katsottu: 14.10.2015.

Euroopan komissio (2015b), *European Union, Trade in goods with USA*. <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/113465.htm>>. Katsottu: 14.10.2015.

Euroopan komissio (2016), *European Economic Forecast – Winter 2016*. Institutional Paper 020, February 2016. <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip020_en.pdf)>. Katsottu: 19.4.2016.

HLWG (2013), *Final Report – High Level Working Group on Jobs and Growth*. 11.2.2013. <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc\\_150519.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf)>. Katsottu: 23.5.2016.

## Suomen ulkoasiainministeriö

Ulkoasiainministeriö (2013), *Kansainvälistymis- ja kaupanesteselvitys 2013*. <<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=277100&contentlan=1&culture=fi-FI>>. Katsottu: 15.4.2016.

Ulkoasiainministeriö (2015), *TTIP: Markkinoillepääsy*.

<<http://www.ulkoasiainministerio.fi/public/default.aspx?contentid=326546&contentlan=1&culture=fi-FI>>. Katsottu: 27.10.2015.

## **Yhdysvaltain kauppaviranomaisen ja muiden viranomaisten asiakirjat ja internet-sivut**

U.S. Census Bureau (2015), *U.S. International Trade in Goods and Services*. U.S. Department of Commerce, Annual Revision for 2014. <[https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2014pr/final\\_revisions/final.pdf](https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2014pr/final_revisions/final.pdf)>. Katsottu: 23.3.2016.

United States Congress (2015), *Public Law 114–26*. 29.6.2015. 114th Congress. <<https://www.congress.gov/114/plaws/publ26/PLAW-114publ26.pdf>>. Katsottu: 20.10.2015.

USTR (2015a), *European Union*. USTR, Resource Center. <<https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union>>. Katsottu: 14.10.2015.

USTR (2015b), *Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement*. <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/october/summary-trans-pacific-partnership>>. Katsottu: 15.10.2015.

USTR (2015c), *2015 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*. <<https://ustr.gov/sites/default/files/2015%20NTE%20Combined.pdf>>. Katsottu: 4.4.2016.

USTR (2015d), *EU-US Joint Statement on Public Services*. <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/march/eu-us-joint-statement-public-services>>. Katsottu: 13.4.2016.

USTR (2015e), *TPP Full text – State-Owned Enterprises: Chapter Summary*. <<https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Chapter-Summary-State-Owned-Enterprises.pdf>>. Katsottu: 20.9.2017.

USTR (2016c), *Localization Barriers to Trade*. <<https://ustr.gov/trade-topics/localization-barriers>>. Katsottu: 14.4.2016.

## **Maaailman kauppajärjestö WTO**

WTO (2005), *Electronic Commerce: Work continues on issues needing clarification*. Hong Kong WTO Ministerial 2005, Briefing Notes.

<[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/brief\\_e/brief19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/brief_e/brief19_e.htm)>. Katsottu: 3.12.2015.

WTO (2015a), *Report on G-20 Trade Measures*. Mid-May 2015 to Mid-October 2015. 30.10.2015. <[https://www.wto.org/english/news\\_e/news15\\_e/g20\\_wto\\_report\\_oct15\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/g20_wto_report_oct15_e.pdf)>. Katsottu: 13.11.2015.

WTO (2016a), *The GATT years: from Havana to Marrakesh*. <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact4\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm)>. Katsottu: 15.3.2016.

WTO (2016b), *Trade growth to remain subdued in 2016 as uncertainties weigh on global demand*. Press Release, 7.4.2016. <[https://www.wto.org/english/news\\_e/pres16\\_e/pr768\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres16_e/pr768_e.htm)>. Katsottu: 13.4.2016.

## **Tilastot ja tilastojulkaisut**

IMF (2015), *Asia and Pacific's Outlook: Still Leading Global Growth*. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2015/apd/eng/pdf/areo0415c1.pdf>>. Katsottu: 19.4.2016.

Maaailmanpankki (2015a), *GDP (current US\$)*. <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>. Katsottu: 14.10.2015.

Maaailmanpankki (2015b), *GDP growth (annual %)*. <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>>. Katsottu: 15.10.2015.

OFII (2016), *Foreign Direct Investment in the United States – 2016 Report*. <<http://ofii.org/resources/fdius-2016-report>>. Katsottu: 13.4.2016.

UNCTAD (2015), *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*. <<http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1245>>. Katsottu: 13.4.2016.

## **Internet: Uutisartikkelit, akateemiset kolumnit, esitelmät ja lausunnot**

Altomonte, Carlo, Colantone, Italo & Zaurino, Elena (2015), *Has globalisation 'peaked'? Trade and GDP growth in the post-crisis context*. Bruegel, Blog Post, 7.9.2015. <[http://bruegel.org/2015/09/has-globalization-peaked-trade-and-gdp-growth-in-the-post-crisis-context/?utm\\_content=buffer5cdf2&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer+\(bruegel\)](http://bruegel.org/2015/09/has-globalization-peaked-trade-and-gdp-growth-in-the-post-crisis-context/?utm_content=buffer5cdf2&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer+(bruegel))>. Katsottu: 7.1.2016.

Australian Government (2016), *Trans-Pacific Partnership Agreement*. Department of Foreign Affairs and Trade. <<http://dfat.gov.au/trade/agreements/tpp/pages/trans-pacific-partnership-agreement-tpp.aspx>>. Katsottu: 23.3.2016.

Azevedo, Robert (2015), *World Trade Organisation director calls for a fresh look at multilateralism*. Financial Review, 24.12.2015. <<http://www.afr.com/news/economy/trade/world-trade-organisation-director-calls-for-a-fresh-look-at-multilateralism-20151223-glug1w>>. Katsottu: 7.1.2016.

Baily, Martin N. & Elliott, Douglas J. (2013), *It's Time for the U.S. and Europe to Cooperate on Financial Services reform*. Opinion, Brookings, 3.7.2013. <<http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/07/03-financial-service-trade-europe-baily-elliott>>. Katsottu: 14.4.2016.

Björklund, Martin (2016), *Asiantuntijalausunto*. E 43/2013 vp LaV, 17.3.2016. <<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-48320.pdf>>. Katsottu: 3.12.2016.

Feulner, Edwin J. (2001), *Time to Give President Bush Trade Promotion Authority*. Executive Memorandum No. 788 on Trade and Economic Freedom, Heritage Foundation, 2.11.2001. <<http://www.heritage.org/research/reports/2001/11/time-to-give-president-bush-trade-promotion-authority>>. Katsottu: 16.10.2015.

Forbes (2014), *Global 2000*. <<http://www.forbes.com/global2000/list/#tab:overall>>. Katsottu: 14.4.2016.

Friedman, Milton (1978), *Free Trade Producer Versus Consumer*. Luento, Kansas State University, 1978. <<https://www.youtube.com/watch?v=qJCe0FxrDn0>>. Katsottu: 18.5.2016.

Hughes, Krista & Blenkinsop, Philip (2015), *U.S. wary of EU proposal for investment court in trade pact*. Reuters, 29.10.2015. <<http://www.reuters.com/article/us-trade-ttip-idUSKCN0SN2LH20151029>>. Katsottu: 13.2.2017.

ICTSD (2015), *Bridges Daily Update #5 – Overview of Outcomes of WTO’s 10th Ministerial in Nairobi*. International Centre for Trade and Sustainable Development, Bridges Daily Updates, 19.12.2015. <<http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/bridges-daily-update-5-overview-of-outcomes-of-wto%E2%80%99s-10th-ministerial-in>>. Katsottu: 28.4.2016.

Kangasniemi, Lauri (2015), *Blogissa: Maantieteelliset merkinnät hiertävät Washingtonia*. Elinkeinoelämän keskusliitto, 30.6.2015. <<https://ek.fi/ajankohtaista/uutiset/2015/06/30/blogissa-maantieteelliset-merkinnat-hiertavat-washingtonia/>>. Katsottu: 9.2.2018.

Kawase, Tsuyoshi (2016), *The TPP as a set of international economic rules*. CEPR’s Policy Portal, VOX, 10.1.2016. <<http://voxeu.org/article/tpp-set-international-economic-rules>>. Katsottu: 19.4.2016.

Kerry, John (2016), *Remarks At the Pacific Council on International Policy*. Omni Hotel, Los Angeles, 12.4.2016. <<http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/04/255766.htm>>. Katsottu: 20.4.2016.

Koskenniemi, Martti (2016), *Asiantuntijalausunto*. E 43/2013 vp LaV, 18.3.2016. <<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-48361.pdf>>. Katsottu: 3.12.2016.

Lokki, Tuomas (2015), *TTIP:n merkitys Suomen terveysteknologialle*. Esitelmä, 1.6.2015. <[http://ek.fi/wp-content/uploads/Toimittajainfo\\_Planmeca\\_01062015.pdf](http://ek.fi/wp-content/uploads/Toimittajainfo_Planmeca_01062015.pdf)>. Katsottu: 15.4.2016.

Mattoo, Aaditya (2016), *Does the global trade slowdown have a silver lining?*. World Economic Forum, 13.4.2016. <<https://www.weforum.org/agenda/2016/04/does-the-global-trade-slowdown-have-a-silver-lining/>>. Katsottu: 20.4.2016.

McMahon, Robert (2006), *The Rise in Bilateral Free Trade Agreements*. Background, Council on Foreign Relations, 13.6.2006. <<http://www.cfr.org/trade/rise-bilateral-free-trade-agreements/p10890>>. Katsottu: 20.4.2016.

Niemi, Juha (2015), *Hulluudesta ja monenkeskisistä kauppaneuvotteluista*. Ulkoasiainministeriö, Vapaasti kaupasta – taloudellisten ulkosuhteiden blogi, 30.10.2015. <<http://blogit.ulkoministerio.fi/vapaastikaupasta/hulluudesta-ja-monenkeskisista-kauppaneuvotteluista/>>. Katsottu: 28.4.2016.

Spence, Peter (2016), *Government faces worldwide hunt for trade negotiators, experts warn*. The Telegraph, 3.7.2016. <<http://www.telegraph.co.uk/business/2016/07/03/government-faces-worldwide-hunt-for-trade-negotiators-experts-wa/>>. Katsottu: 15.7.2016.

Stiglitz, Joseph E. (2013), *South Africa Breaks Out*. Project syndicate, 5.11.2013. <<https://www.project-syndicate.org/commentary/joseph-e--stiglitz-on-the-dangers-of-bilateral-investment-agreements?barrier=true>>. Katsottu: 3.12.2016.

The Economist (2018), *The battle for digital supremacy: America v China*. The Economist, 15.3.2018. <<https://www.economist.com/news/leaders/21738883-americas-technological-hegemony-under-threat-china-battle-digital-supremacy?fsrc=scn/fb/te/bl/ed/thebattlefordigitalsupremacyamericavchina>>. Katsottu: 24.3.2018

TTIP-julkilausuma (2014), *Tutkijat huolissaan EU:n ja USA:n välisistä kauppaneuvotteluista*. 7.5.2014. <<https://ttipjulkilausuma.wordpress.com/>>. Katsottu: 27.12.2017.

Vincenti, Daniela (2014), *TTIP will not include financial services, says US ambassador*. EurActiv, 16.7.2014. <<http://www.euractiv.com/section/trade-society/news/ttip-will-not-include-financial-services-says-us-ambassador/>>. Katsottu: 14.4.2016.

Yle (2015), *Venäjälle uusi tietosuojapykälä – iso lasku myös suomalaisyrityksille*. Yle, 3.7.2015. <[http://yle.fi/uutiset/venajalle\\_uusi\\_tietosuojapykala\\_\\_iso\\_lasku\\_myos\\_suomalaisyrityksille/8103426](http://yle.fi/uutiset/venajalle_uusi_tietosuojapykala__iso_lasku_myos_suomalaisyrityksille/8103426)>. Katsottu: 2.12.2015.

## **Kirjallisuus**

Aggarwal, Vinod K. & Evenett, Simon J. (2013), *A Fragmenting Global Economy: A Weakened WTO, Mega FTAs, and Murky Protectionism*. Swiss Political Science Review, Vol. 19, No. 4, s. 550–557.

Björklund, Martin (2006a), *Monenkeskisen järjestelmän taustat*. Teoksessa Björklund, Martin & Puustinen, Seppo (2006), *Maailman kauppajärjestö WTO: Sopimuskäytäntöjä ja taustoja*. Helsinki: Taloustieto, s. 35–52.

Björklund, Martin (2006b), *Perustamissopimus, organisaatio ja päätöksenteko*. Teoksessa Björklund, Martin & Puustinen, Seppo (2006), *Maailman kauppajärjestö WTO: Sopimuskäytäntöjä ja taustoja*. Helsinki: Taloustieto, s. 53–64.

Bollyky, Thomas (2012), *Regulatory Coherence in the Trans-Pacific Partnership Talks*. Teoksessa Lim, C.L., Elms, Deborah & Low, Patrick (2012), *The Trans-Pacific Partnership: A Quest for a 21<sup>st</sup> Century Trade Agreement*. New York: Cambridge University Press, s. 171–187.

Bown, Chad P. (2017), *Steel, Aluminium, Lumber, Solar: Trump's Stealth Trade Protection*. Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 17-21, June 2017. <<https://piie.com/system/files/documents/pb17-21.pdf>>. Katsottu: 24.3.2018.

Bull, Hedley (2002), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Fourth edition, New York: Columbia University Press.

- Buzan, Barry (1993), *From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School*. *International Organization*, Vol. 47, No. 3, Summer 1993, s. 327–352.
- CEPR (2013), *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, Final Project Report. Lontoo: CEPR.
- Chander, Anupam & Le, Uyen P. (2014), *Breaking the Web: Data Localization vs. the Global Internet*. UC Davis Legal Studies Research Paper Series, Research Paper No. 378, April 2014.
- Chydenius, Anders (1765), *Den Nationnale Winsten, Wördsamast öfwerlemnad Til Riksens Höglofliga Ständer, Af En Deras Ledamot*. Saatavissa: <<http://runeberg.org/natwinst/>>. Katsottu: 23.5.2016.
- Dam, Kenneth W. (1970), *The GATT – Law and International Economic Organization*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Deardorff, Alan V. (2014), *Trade Implications of the Trans-Pacific Partnership for ASEAN and Other Asian Countries*. *Asian Development Review*, Vol. 31, No. 2, s.1–20.
- Della Porta, Donatella (2008), *Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research*. Teoksessa Della Porta, Donatella & Keating, Michael (2008), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. New York: Cambridge University Press, s. 198–223.
- Elazar, Daniel J. (1995), *From Statism to Federalism*. *Publius*, Vol. 25, No. 2 (Spring, 1995), s. 5–18.
- Fefer, Rachel F. (2015), *U.S. Trade in Services: Trends and Policy Issues*. Congressional research Service, 3.11.2015. <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43291.pdf>>. Katsottu: 14.4.2016.
- Fergusson, Ian F. (2015), *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*. Congressional Research Service, 15.6.2015. <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33743.pdf>>. Katsottu: 16.10.2015.
- Fergusson, Ian F. & Beth, Richard S. (2015), *Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions*. Congressional Research Service, 2.7.2015. <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43491.pdf>>. Katsottu: 16.10.2015.
- Garcia, Frank J., Ciko, Lindita, Gaurav, Apurv & Hough, Kirrin (2015), *Reforming the International Investment Regime: Lessons from International Trade Law*. *Journal of International Economic Law*, Vol. 18, Issue 4, s. 861–892.
- Gereffi, Gary (2014), *Global value chains in a post-Washington Consensus world*. *Review of International Political Economy*, Vol. 21, No. 1, s. 9–37.
- Gilpin, Robert (2001), *Global Political Economy – Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Grieco, Joseph M. (1988), *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*. *International Organization*, Vol. 42, No. 3, s. 485–507.

Grieco, Joseph M. & Ikenberry, G. John (2002), *State Power & World Markets: The International Political Economy*. New York: W.W. Norton.

Grimwade, Nigel (2000), *International Trade – new patterns of trade, production and investment*. Lontoo: Routledge.

Hamilton, Daniel S. & Quinlan Joseph P. (2015), *The Transatlantic Economy 2015: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between United States and Europe*. Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies.

Hornsby, David J. (2010), *WTO effectiveness in resolving transatlantic trade-environment conflict*. *Journal of International Trade Law and Policy*, Vol. 9, Issue 3, s. 297–309.

Ikenberry, G. John (2001), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.

Ikenberry, G. John (2011), *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.

Ikenberry, G. John, Lake David A. & Mastanduno Michael (1988), *Introduction: approaches to explaining American foreign economic policy*. *International Organization*, Vol. 42, No. 1, The State and American Foreign Policy (Winter, 1988), s. 1–14.

Juutinen, Marko (2014), *Euroopan unionin ja Yhdysvaltain välinen vapaakauppasopimus*. Julkaisussa Libera (2014), *Kauppa se on, joka kannattaa? Vapaa vaihdanta suomalaisen hyvinvoinnin lähteenä*. Liberan julkaisusarja, joulukuu 2014, s. 27–43. <<http://libera.fi/wp-content/uploads/2014/12/Vapaakauppa-FINAL.pdf>>. Katsottu: 15.1.2018.

Juutinen, Marko (2015), *TTIP-sopimuksen tavoitteet ja kritiikki: Onko huoleen syytä?*. Attac & Kansan Sivistystyön Liitto KSL. <<http://www.ksl.fi/wp-content/uploads/2017/02/TTIP-sopimuksen-tavoitteet-ja-kritiikki-web2.pdf>>. Katsottu: 15.1.2018.

Kaitila, Ville & Kotilainen, Markku (2013), *EU:n ja Yhdysvaltojen mahdollisen kauppa- ja investointikumppanuussopimuksen vaikutuksia suomalaiselle elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle*. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, ETLA, ETLA Raportit No 8. <<https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Raportit-Reports-8.pdf>>. Katsottu: 14.10.2015.

Kekkonen, Jukka (2008), *Vertailevan tutkimuksen haasteita*. *Tieteessä tapahtuu* 3–4/2008, s. 32–37.

Keohane, Robert O. & Nye, Joseph (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little-Brown.

Keohane, Robert O. (1982), *The Demand for International Regimes*. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, *International Regimes* (Spring, 1982), s. 325–355.

Keohane, Robert O. (1984), *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.

Keohane, Robert O. (1986), *Reciprocity in International Relations*. International Organization, Vol. 40, No. 1, s. 1–27.

Knutsen, Torbjörn L. (1997), *A History of International Relations Theory*. Manchester: Manchester University Press.

Kommerskollegium (2014), *No Transfer, No Trade – the Importance of Cross-Border Data Transfers for Companies Based in Sweden*. Kommerskollegium, 2014: 1.

<[http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2014/No\\_Transfer\\_No\\_Trade\\_webb.pdf](http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2014/No_Transfer_No_Trade_webb.pdf)>. Katsottu: 13.4.2016.

Kommerskollegium (2015), *No Transfer, No Production – a Report on Cross-border Data Transfers, Global Value Chains, and the Production of Goods*. Kommerskollegium, 2015: 4.

<<http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2015/Publ-No-Transfer-No-Production.pdf>>. Katsottu: 13.4.2016.

Krasner, Stephen (1976), *State Power and the Structure of International Trade*. World Politics, Vol. 28, No. 3 (Apr, 1976), s. 317–347.

Krasner, Stephen (1982), *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*. International Organization. 1982, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring, 1982), s. 185–205.

Krugman, Paul (1986), *Introduction: New Thinking About Trade Policy*. Teoksessa Krugman, Paul (toim.) (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, s. 1–23.

Krugman, Paul & Obstfeld, Maurice (2009), *International Economics: Theory & policy*. Boston: Addison Wesley.

Kulovesi, Kati & Puustinen, Seppo (2006), *GATT 1994, Osa II, Artiklat III–XXIII*. Teoksessa Björklund, Martin & Puustinen, Seppo (2006), *Maailman kauppajärjestö WTO: Sopimuskäytäntöjä ja taustoja*. Helsinki: Taloustieto, s. 97–284.

Lundestad, Geir (1986), *Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945–1952*. Journal of Peace Research, Vol. 23, No. 3, September 1986, s. 263–277.

Messerlin, Patrick (2016), *The Beauty of Public Procurement in TTIP*. ECIPE Bulletin, No. 1/2016.

Moravcsik, Andrew (1997), *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. International Organization, Vol. 51, No. 4, Autumn 1997, s. 513–553.

Neilson, Jeffrey, Pritchard, Bill & Wai-chung Yeung, Henry (2014), *Global value chains and global production networks in the changing international political economy: An introduction*. Review of International Political Economy, Vol. 21, No. 1, s. 1–8.

Odendahl, Christian & Korteweg, Rem (2016), *Shaping 21<sup>st</sup> century trade – TTIP, global standards and multilateralism*. Centre For European Reform, April 2014.

<[http://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb\\_tt看ip\\_trade\\_8april16\\_0.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_tt看ip_trade_8april16_0.pdf)>. Katsottu: 19.4.2016.



- Pajarinen, Mika & Ylä-Anttila Pekka (2001), *Maat kilpailevat investoinneista – teknologia vetää sijoituksia Suomeen*. Helsinki: Etla, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.
- Pelc, Krzysztof J. (2010), *Constraining Coercion? Legitimacy and Its Role in U.S. Trade Policy, 1975–2000*. International Organization, Vol. 64, No. 1, January 2010, s. 65–96.
- Petri, Peter A. (2008), *Multitrack Integration in East Asian Trade: Noodle Bowl or Matrix?*. AsiaPacific Issues, Analysis from the East-West Center, No. 86, October 2008.
- Petri, Peter A. & Plummer, Michael G. (2016), *The Economic Effects of the Trans-Pacific Partnership: New Estimates*. Working Paper Series, January 2016, Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- Puchala, Donald J. & Hopkins, Raymond F. (1982), *International regimes: lessons from inductive analysis*. International Organization, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring, 1982), s. 245–275.
- Ragin, Charles C. (1989), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Lontoo, Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Rainey, Ryan (2015), *Hatch, Wyden Float Currency Amendment As Alternative to Portman Text*. Inside U.S. Trade, Vol. 33, No. 20.
- Read, Leonard E. (1958), *I, Pencil – My Family Tree as told to Leonard E. Read*. Irvington-On-Hudson, NY: The Foundation for Economic Education.
- Ricardo, David (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Lontoo: John Murray.
- Rindlaub, John V. (1994), *Growth and Opportunity in East and South Asia*. Vital Speeches of the Day, 1.10.1994, Vol. 60, No. 24, s. 762–765.
- Rousseau, Jean-Jacques (1754), *Discourse on the Origin and Basis of Inequality Among Men*.
- Siles-Brügge, Gabriel (2014), *Explaining the resilience of free trade: The Smoot-Hawley myth and the crisis*. Review of International Political Economy, Vol. 21, No. 3, s. 535–574.
- Smith, Adam (2015), *Kansojen varallisuus: Tutkimus sen luonteesta ja syistä*. Suomentanut Kankaanpää, Jaakko, Helsinki: WSOY.
- Steger, Debra P. (2012), *Institutions for Regulatory Cooperation in ‘New Generation’ Economic and Trade Agreements*. Legal Issues of Economic Integration, Vol. 39, No. 1, s.109–126.
- Stein, Arthur A. (1982), *Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World*. International Organization, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring, 1982), s. 299–324.
- Stein, Arthur A. (1990), *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press.

- Strange, Susan (1982), *Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis*. International Organization, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring, 1982), s. 479–496.
- Tuomala, Matti (2009), *Julkistalous*. Helsinki: Gaudeamus.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, Brock R. (2013), *Trans-Pacific Partnership (TPP) Countries: Comparative Trade and Economic Analysis*. Congressional Research Service, 10.6.2013.  
<<https://fas.org/sgp/crs/row/R42344.pdf>>. Katsottu: 19.2.2018.
- Woolcock, Stephen (2015), *TTIP: Opportunities and Challenges in the area of Public Procurement*. Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A, Economic and Scientific Policy, In-Depth Analysis, June 2015.  
<[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542226/IPOL\\_IDA\(2015\)542226\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542226/IPOL_IDA(2015)542226_EN.pdf)>. Katsottu: 4.4.2016.
- Woolcock, Stephen & Grier, Jean Heilman (2015), *Public Procurement in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations*. Paper No. 2 in the CEPS-CTR project “TTIP in the Balance”, February 2015. <<https://www.ceps.eu/publications/public-procurement-transatlantic-trade-and-investment-partnership-negotiations>>. Katsottu: 4.4.2016.
- World Economic Forum (2016), *Will the Trans-Pacific Partnership Agreement Reshape the Global Trade and Investment System? What’s In and What’s New: Issues and Options*. White Paper, Global Agenda Council on Trade & FDI, July 2016.  
<[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_White\\_Paper\\_Whats\\_in\\_and\\_whats\\_new.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_White_Paper_Whats_in_and_whats_new.pdf)>. Katsottu: 19.2.2018.