

24.6.2021



Kiina ja Yhdysvallat – haaste yrityksille

Suurvaltakilpailun vaikutukset
suomalaisyrityksille

Ulkoministeriö
Utrikesministeriet

Ulkoministeriön julkaisu 2021:1

Kiina ja Yhdysvallat – haaste yrityksille

Suurvaltakilpailun vaikutukset suomalaisyrittäjille

Ulkoministeriön ja Elinkeinoelämän keskusliiton
yhteishankkeen loppuraportti

Ulkoministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi



Ulkoministeriö

© 2021 tekijät ja ulkoministeriö

ISBN pdf: 978-952-281-336-7

ISSN pdf: 2737-0844

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Kiina ja Yhdysvallat – haaste yrityksille: Suurvaltakilpailun vaikutukset suomalaisyrityksille

Ulkoministeriön julkaisu 2021:1

Julkaisija Ulkoministeriö

Yhteisötekijä Ulkoministeriön ja Elinkeinoelämän keskusliiton yhteishankkeen koordinaatioryhmä
Kieli suomi

Sivumäärä 55

Tiivistelmä

Kiinan ja Yhdysvaltojen välisellä suurvaltakilpailulla ja sen kiihtymisellä on vaikutusta kansainvälisiin yritysisiin. Suurvallat käyttävät yhä aktiivisemmin erilaisia politiikkavälineitä tavoitteena vahvistaa globaalia asemaansa ja saavuttaa tai ylläpitää etumatkaa kriittisten teknologioiden kehityksessä. Ulkoministeriön ja Elinkeinoelämän keskusliiton asiantuntijaselvityksessä tarkastellaan viittä politiikkavälinettä (pakotteet, vientivalvonta, kansainvälinen standardisointi, markkinoillepääsyrajoitukset ja rahoitus) ja niiden vaikutuksia suomalaisyrityksiin. Selvitys on osa Team Finland -toimintaa yritysten kansainvälisen liiketoiminnan tukemiseksi.

Yhdysvallat ja Kiina ovat Suomelle tärkeitä taloudellisia kumppaneita. Maiden välisen kilpailun vaikutukset näkyvät pakotteiden, vientivalvonnan ja standardisoinnin kautta erityisesti teknologiasektorilla. Kansainvälisille yrityksille suurvaltakilpailu voi tarkoittaa valintatilannetta kahden markkinan välillä tai toimintojen maantieteellistä eriyttämistä sekä globaalien kaupallisten mahdollisuuksien kapenemista. Yritysten on tunnettava entistä paremmin asiakkaansa, hankintaketjunsä ja rahoittajansa. Tilanne vaatii entistä parempaa ymmärrystä poliittisten toimien vaikutuksista liiketoimintaan ja sen riskeihin, kansallisen tilannekuvan ylläpitoa ja tiedonvaihtoa. Erityisesti pk-yritysten tietoisuutta suurvaltakilpailusta tulee lisätä.

Julkaisu on päivitetty 30.7.2021, s. 15.

Asiasanat suurvaltapolitiikka, pakotteet, vientivalvonta, standardointi, markkinoillepääsy, rahoitus, irtikytöntä (decoupling)

ISBN PDF 978-952-281-336-7

ISSN PDF 2737-0844

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-336-7>

Kina och Förenta staterna – en utmaning för företagen: Stormaktstävlingens konsekvenser för finländska företag

Utrikesministeriets publikationer 2021:1

Utgivare Utrikesministeriet

Utarbetad av Samordningsgruppen för det gemensamma projektet mellan utrikesministeriet och Finlands Näringsliv

Språk finska **Sidantal** 55

Referat

Den tilltagande konkurrensen mellan stormakterna Kina och Förenta staterna har konsekvenser för internationella företag. Stormakterna använder sig i allt högre grad av olika politiska medel i syfte att stärka sin ställning globalt och få eller upprätthålla ett försprång i utvecklingen av väsentlig teknik. I utrikesministeriets och Finlands Näringsliv EK:s sakkunnigutredning undersöktes fem politiska instrument (sanktioner, exportkontroll, internationell standardisering, begränsningar av marknadstillträde och finansiering) och deras konsekvenser för finländska företag. Utredningen är en del av Team Finland-verksamheten som syftar till att stödja internationell affärsverksamhet.

Förenta staterna och Kina är viktiga ekonomiska partner för Finland. Konkurrensen mellan stormakterna har konsekvenser i form av sanktioner, exportkontroll och standardisering särskilt inom teknologibranchen. För internationella företag kan konkurrensen leda till att de måste välja mellan två marknader, dela upp verksamheten geografiskt och snävrare möjligheter till global handel. Företagen måste känna sina kunder, leverantörskedjor och finansierare ännu bättre. Situationen kräver en bättre förståelse för de politiska åtgärdernas inverkan på affärsverksamheten och riskerna. Dessutom behöver man upprätthålla en nationell lägesbild och utbyte av information. Särskilt små och medelstora företag behöver en större förståelse för stormakternas konkurrens.

Publikation uppdaterades den 30 Juli 2021, s. 15.

Nyckelord stormaktspolitik, sanktioner, exportkontroll, standardisering, marknadstillträde, finansiering, fränkoppling (decoupling)

ISBN PDF 978-952-281-336-7

ISSN PDF 2737-0844

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-336-7>

China and the United States – a challenge to companies: Impact of China–US rivalry on Finnish companies

Publications of the Ministry for Foreign Affairs 2021:1

Publisher Ministry for Foreign Affairs of Finland

Group author Coordination group of a joint project by the Ministry for Foreign Affairs and the Confederation of Finnish Industries EK

Language Finnish **Pages** 55

Abstract

The growing rivalry between the two great powers of China and the United States has an impact on globally operating companies. The powers are increasingly active in using various policy instruments with the aim of strengthening their global position and achieving or maintaining a leading role in the development critical technologies. A report, prepared by specialists from the Ministry for Foreign Affairs and the Confederation of Finnish Industries EK, examines five policy instruments (sanctions, export control, international standardisation, restrictions to market access, and funding) and their impact on Finnish companies. The report is part of the work done by Team Finland to support companies' international business operations.

The United States and China are important economic partners for Finland. The technology sector, in particular, is affected by the China–US rivalry because of the sanctions, export control and standardisation. For globally operating companies, the rivalry between the two great powers may mean a choice between two markets or geographical differentiation of activities and limited opportunities for trading in global markets. Companies must know their clients, supply chains and financiers better than before. The situation calls for an increasingly clear understanding of the impacts of political actions on business and its risks, the maintenance of a national situation picture and exchange of information. It would be important to raise awareness of the rivalry between the great powers especially among small and medium-sized enterprises.

Publication was updated on 30th July 2021, p. 15.

Keywords decoupling, power politics, sanctions, export control, standardisation, market access, funding

ISBN PDF 978-952-281-336-7

ISSN PDF 2737-0844

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-336-7>

Sisältö

Tiivistelmä	7
1 Johdanto	11
2 Yhdysvallat ja Kiina	13
2.1 Yhdysvaltojen ja Kiinan talouksien keskinäisriippuvuus ja irtikytkekehitys	13
2.2 Yhdysvallat ja Kiina Suomen taloudellisina kumppaneina	20
2.2.1 Yhdysvallat	24
2.2.2 Kiina	25
3 Suurvaltakilpailun politiikkavälineet	26
3.1 Pakotteet	26
3.1.1 Johtopäätökset pakotteista	28
3.2 Vientivalvonta	29
3.2.1 Johtopäätökset vientivalvonnasta	32
3.3 Standardisointi	35
3.3.1 Johtopäätökset standardisoinnista	38
3.4 Markkinoillepääsy	38
3.4.1 Johtopäätökset markkinoillepääsystä	42
3.5 Rahoitus	42
3.5.1 Johtopäätökset rahoituksesta	45
4 Suositukset	48
4.1 Suomalaisyrityksille	48
4.2 Suomen viranomaisille ja yrityksiä edustaville tahoille	49
4.3 Euroopan unionin tasolla	51
5 Lopuksi	54

TIIVISTELMÄ

Yhdysvaltojen ja Kiinan välisellä suurvaltakilpailulla ja sen kiihtymisellä on vaikutuksia kansainväliseen yrityskenttään mukaan lukien suomalaisyrityksiin. Suurvallat käyttävät kilpailussa erilaisia poliittisia ja taloudellisia keinoja (politiikkavälineitä), jotka näkyvät myös yritysten liiketoimintaympäristössä ja toimintaedellytyksissä. Poliitiikkavälineet muodostavat keinovalikoiman, jonka avulla suurvallat pyrkivät vahvistamaan globaalia asemaansa ja saavuttamaan tai ylläpitämään etumatkaa kriittisten teknologioiden kehityksessä. Keinot liittyvät muun muassa pakotteisiin, vientivalvontaan, kansainväliseen standardisointiin, markkinoillepääsyrajoituksiin ja rahoitukseen. Tässä raportissa tarkastellaan näiden politiikkavälineiden vaikutuksia suomalaisyrityksiin.

Raportti on ulkoministeriön ja Elinkeinoelämän keskusliiton yhteistyössä laatima selvitys, jolla tuodaan esille suurvaltakilpailun vaikutuksia yrityksille. Se on osa Team Finland-toimintaa yritysten kansainvälisen liiketoiminnan tukemiseksi. Raportti on viranomais- tahojen ja yritysedustajien asiantuntijanäkemyksiin perustuva esiselvitys ja keskusteluna- vaus aiheesta. Se ei välttämättä edusta Suomen valtion virallista näkemystä.

On nähtävissä, että suurvaltakilpailu ei ole ohimenevä ilmiö. Tilanne asettaa kansainvälisillä markkinoilla toimivat yritykset haastavaan asemaan. Suurvaltojen suhteissa tapahtuvilla muutoksilla voi olla kauaskantoisia seurauksia. Yhdysvallat ja Kiina ovat Suomen tärkeimpiä taloudellisia kumppaneita EU:n ulkopuolella. Yhteistyö molempien maiden kanssa voi vaikeutua.

Suurvallat ajavat yhä vahvemmin omien arvojensa ja intressiensä mukaista politiikkaa, mikä näkyy poliittisten ja taloudellisten välineiden aktiivisempänä käyttönä. Tämä uhkaa johtaa enenevässä määrin Yhdysvaltojen ja Kiinan markkinoiden taloudelliseen ja teknologiseen eriytymiseen (decoupling), mikä näkyy erityisesti tietyillä avainteknologioihin liittyvillä sektoreilla, kuten puolijohdteollisuudessa. Kansainvälisille yrityksille – erityisesti niille, joilla on sekä Kiinan että Yhdysvaltojen markkinoiden kysyntää palveleva tuotantoketju – tämä voi tarkoittaa valintatilannetta kahden markkinan välillä tai toimintojen maantieteellistä eriyttämistä. Eriytymiskehitystä jarruttaa kuitenkin suurvaltojen välinen vahva keskinäisriippuvuus.

Suurvallat käyttävät pakotteita painostuskeinoina, joilla edistetään ulko- ja turvallisuuspoliittisia intressejä ja pyritään muuttamaan kohdemaan ei-toivottua toimintaa. Pakotteet kuuluvat Yhdysvaltojen perinteiseen keinovalikoimaan ja se on käyttänyt niitä myös Kiina-politiikassaan. Myös Kiina on alkanut käyttää pakotteita vastauksena Yhdysvaltojen pakotteille. Vaikka Yhdysvaltojen ensisijaiset pakotteet on suunniteltu velvoittamaan erityisesti yhdysvaltalaisia toimijoita, myös suomalaisten yritysten on noudatettava niitä aina, kun liiketoimilla on yhteys Yhdysvaltoihin. Toissijaisia pakotteita sen sijaan voidaan kohdistaa suoraan esimerkiksi sellaisiin suomalaisiin yrityksiin, jotka tekevät yhteistyötä Yhdysvaltojen pakoteluettelossa olevien toimijoiden kanssa. Kiinan pakotteille on tyypillistä yleisluontoisuus ja läpinäkymättömyys, mikä hankaloittaa yritysten varautumista ja mahdollisten vaikutusten arviointia.

Suomalaisten yritysten tulee olla tietoisia suurvaltojen pakotepolitiikasta ja tuntea niin asiakkaansa, hankintaketjunsu kuin rahoittajansa pakotteiden seuraamusten välttämiseksi tai niihin varautumiseksi. Pakotteiden merkittävin vaikutus näkyy finanssisektorilla. Eurooppalaiset pankit joutuvat pidättäytymään maksuliikenteestä tai muista transaktioista pakotteiden kohteeksi joutuneiden osapuolten kanssa. Osa suomalaisyrityksistä on jo joutunut muuttamaan toimitusketjujaan kiristyneen suurvaltakilpailun aiheuttamien pakoteliitännäisten rajoitusten ja riskien vuoksi. On todennäköistä, että pakotteiden käyttö tulee lisääntymään suurvaltakilpailun kiihtyessä, mikä voi kiihdyttää kaupallistaloudellista eriytymistä ja lisätä yritysten riskejä.

Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan merkitys suomalaisyrityksille on kasvussa, sillä aineeton, kuten ohjelmistojen ja osaamisen, vienti lisääntyy huomattavasti. Sekä Yhdysvallat että Kiina on kaksikäyttötuotteiden viennin osalta Suomen merkittävimpiä kauppakumppaneita. Yhdysvallat on viime vuosina lisännyt voimakkaasti Kiinaan ja kiinalaisiin yrityksiin kohdistuvia kaksikäyttötuotteiden vientirajoituksia. Myös Kiina on ottanut käyttöön vastaavia toimia. Suurvaltasuhteiden kiristyessä kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta tiukentunee globaalisti, millä on vaikutusta myös suomalaisyrityksiin. Vientirajoitukset voivat käytännössä estää tuotteiden myymisen kiinalaisille. Yritykset ovatkin joutuneet perumaan joitain vientihankkeita.

Kaksikäyttötuotteita Suomessa valmistavan tai niitä tuotannossaan käyttävän yrityksen tulee tiedostaa kaksikäyttötuotteisiin liittyvät säädökset ja rajoitukset ja noudattaa niitä toiminnassaan. Tämä voi koskea yrityksen ulkomaankaupan lisäksi myös tutkimus- ja kehitystoimintaan osallistuvia henkilöitä tai yritysrahoitusta. Yritysten on usein vaikea hahmottaa erilaisten vientivalvonta- ja pakotesäädösten vaikutuksia monimutkaisiin hankintaketjuihinsa.

Kansainvälisessä standardisoinnissa on viime vuosina ollut nähtävissä Kiinan aktiivisuuden kasvua ja tästä johtuvaa Yhdysvaltojen toiminnan lisääntymistä kansainvälisissä

standardisoimisorganisaatioissa. Keskiössä on yhä enemmän uusien teknologioiden globaali standardisointi sekä se, millainen arvomaailma saa jatkossa kansainvälistä jalansijaa. Kilpailun seurauksena kansainvälinen standardisointi saattaa hankaloitua tai tulla mahdottomaksi, mikä voi vaikeuttaa globaaleille markkinoille tuotteita valmistavien ja sieltä komponentteja hankkivien suomalaisyritysten toimintaa sekä lisätä kustannuksia ja yleistä epävarmuutta. Globaalien standardien puuttuessa voidaan ajautua siihen, että suurvaltojen markkinat muodostavat kaksi vahvemmin erillisiin standardeihin pohjautuvaa markkina-aluetta. Tämä edellyttää yrityksiltä yhä suurempaa mukautumista erilaisiin markkinoiden vaatimuksiin. Suomessa on varauduttava siihen, että kansainvälinen standardisointi politisoituu entisestään.

Jännitteiden jatkuessa on odotettavissa, että molemmat maat asettavat jatkossakin rajoituksia, joilla on vaikutusta kansainvälisillä markkinoilla toimivien yritysten markkinoillepääsyyn. Ne hankaloittavat suomalaisyritystenkin toimintaa, vaikka rajoitusten varsinainen tarkoitus on pitää toisen suurvallan yritykset poissa kotimarkkinoilta tai tukea omavaraisuutta. Rajoitukset voivat olla tullinkorotuksia, investointien valvontaa ja osallistumisrajoituksia julkisiin hankintoihin. Ne voivat rajoittaa yritysten, tuotteiden, palveluiden ja investointien markkinoillepääsyä. Yksi keskeinen kysymys on tietojen vapaa liikkuvuus, josta on tullut suurvaltojen politiikkaväline. Euroopan unionilla, Yhdysvalloilla ja Kiinalla on erilaiset lähestymistavat tietovirtojen hallintaan. Yrityksille tämä on merkittävä markkinoillepääsykysymys, mutta datan hallinta vaikuttaa mitä suuremmissa määrin myös yrityksen kilpailukykyyn, erityisesti mahdollisuuteen tarjota palveluita.

Yhdysvaltojen ja Kiinan suurvaltakilpailu rahoituksen näkökulmasta vaatii yrityksiltä entistä parempaa ymmärrystä poliittisen tilanteen vaikutuksesta liiketoimintaan ja sen riskeihin. Jos yritys valmistaa kaksikäyttötuotteita, kerää suuria määriä henkilötietoja tai on sidoksissa kriittiseen infrastruktuuriin, sen on tunnettava entistä paremmin ei vain asiakkaansa, vaan myös rahoittajansa. Yhdysvaltojen vahva asema kansainvälisessä rahoitusjärjestelmässä antaa sille muun muassa pakotteiden toimeenpanossa vaikutuskeinoja, joita Kiinalla ei ole. Kiina on kuitenkin nopeasti noussut merkittäväksi rahoituksen vallankäyttäjäksi. Sen intresseissä on integroitua globaaleihin rahoitusmarkkinoihin, mutta samalla myös lisätä autonomiaansa. Yhdysvallat on viime vuosina kehittänyt omia rahoitusinstrumenttejaan vastatakseen Kiinan lisääntyvään vaikutusvaltaan esimerkiksi Afrikassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Yrityskauppojen ja julkisten hankintakilpailujen rahoitusehdoista on tullut suurvaltakilpailun väline, jolla on merkitystä myös suomalaisyritysten kilpailukykyyn kehittyvillä markkinoilla.

Raportti sisältää useita suosituksia suomalaisyrityksille, Suomen viranomaisille, yrityksiä edustaville tahoille ja Euroopan unionille. On tärkeää muodostaa ja ylläpitää yhteistä tilannekuvaa, vaihtaa ajantasaista tietoa ja löytää keinoja tunnistaa politiikkavälineiden vaikutukset ja riskit. Muuttunut tilanne edellyttää vahvempaa yhteistyötä ja

koordinaatiota valtiollisilta toimijoilta, yritysten etujärjestöiltä, tutkijoilta ja yrityksiltä itseltään. Erityisesti pk-yritysten tietoisuutta suurvaltakilpailun vaikutuksista ja riskeistä tulee lisätä tiedotuksella ja koulutuksella. Myös Euroopan unionin toimin on varauduttava tilanteeseen.

Suurvaltakilpailun seurauksena talouksien irtikytkentä tulee kuitenkin tietyillä sektoreilla kiihtymään ja tähän on varauduttava. Toisaalta suurvaltojen keskinäisriippuvuuksien vahvistumisesta ja joidenkin sektoreiden, kuten rahoitusalan, yhteistyön tiivistymisestä on myös merkkejä. Molemmat suurvallat tarjoavat jatkossakin suomalaisyrityksille huomattavia yhteistyömahdollisuuksia ja kaupallista potentiaalia. Yhteistyössä on tiedostettava suurvaltakilpailun politiikkavälineiden tuomat riskit.

1 Johdanto

Yhdysvaltojen ja Kiinan suurvaltakilpailu on kilpailua poliittisesta, sotilaallisesta, taloudellisesta ja teknologisesta johtoasemasta maailmassa. Maiden välinen kilpailu on kiihtynyt Kiinan itsevarmemmalta vaikuttavan ulkopoliitiikan myötä presidentti Xin kaudella ja tuli vahvemmin esille presidentti Trumpin hallinnon toimien myötä. Kiinan julkituotuna tavoitteena on tulla maailman vaikutusvaltaisimmaksi maaksi vuoteen 2049 mennessä. Kiinan käyttämät keinot suurvalta-aseman saavuttamiseksi ovat aikaansaaneet kritiikkiä ja vastatoimia Yhdysvalloissa sekä muissa länsimaissa.

Kiinan arvioidaan nousevan tällä vuosikymmenellä maailman suurimmaksi kansantaloudeksi, jota se on jo ostovoimakorjatun bruttokansantuotteen perusteella. Yhdysvallat tulee säilyttämään asemansa johtavana kansainvälisenä toimijana ja teknologisen kehityksen kärkimaana.

Yhdysvaltojen suurvalta-asema perustuu sotilaalliseen voimaan, laajaan liittolais- ja kumppanuusverkostoon, edistykseen teknologisessa kehityksessä sekä maan rahoitusjärjestelmän ja valuutan keskeiseen globaaliin asemaan. Kiinan nousu ja sen toimintatavat ovat herättäneet voimakkaita vastareaktioita Yhdysvalloissa, niin julkisessa keskustelussa kuin poliittisissa toimijoissa puoluetäustasta riippumatta. Yhdysvaltojen tiukka Kiinapolitiikka todennäköisesti jatkuu tai jopa kiristyy seuraavien vuosien aikana. Tämä on näkynyt erityisesti tiettyjen teknologioiden viennin rajoittamisessa ja kieltämisessä Yhdysvalloista Kiinaan.

Euroopan unionissa suurvaltojen vahvistuva kilpailuasetelma on kiihdyttänyt keskustelua tarpeesta vähentää epätervettä riippuvuutta kriittisestä tuonnista kolmansista maista sekä vahvistaa unionin strategista autonomiaa. Strategisen autonomian vahvistaminen ei tarkoita eristäytymistä tai kumppanuuksista vetäytymistä, vaan EU:n arvojen ja etujen entistä määrätietoisempää edistämistä ulkosuhteissa ml. kauppapolitiikassa. Euroopan unioni on reagoinut Yhdysvaltojen pakotteisiin luomalla antiboikottiasetuksen tavoitteenaan suojata eurooppalaisia yrityksiä. Kiinan toiminta on pakottanut Euroopan unionin uudelleen arvioimaan politiikkansa Kiinaa kohtaan. Euroopan unioni asetti hiljattain Kiinalle ihmisoikeuspakoteregiimin mukaisia pakotteita, joihin Kiina vastasi omilla moninkertaisilla ja epäsuhtaisilla vastatoimillaan.

Yrityssektorilla vastakkainasettelu ilmenee kauppakiistoina ja tullinokitteluna sekä useat sektorit kattavana teknologiakilpailuna. Yhdysvallat on viimeisten vuosien aikana turvallisuuspoliittisiin ja ihmisoikeussyihin vedoten kiristänyt tiettyjen kiinalaisyritysten toimintamahdollisuuksia muun muassa pakotteiden ja vientirajoitusten keinoin. Vastakkainasettelu heijastuu myös muille osa-alueille, kuten investointeihin, tutkimus- ja

kehitystyöhön ja standardisointiin. Suurvaltakilpailussa käytetyt politiikkavälineet voivat vauhdittaa talouksien ja teknologioiden eriytymiskehitystä (decoupling) ja heijastua myös globaalien suomalaisyritysten tuotantoketjuihin. Eriytymiskehitystä kuitenkin jarruttaa suurvaltojen välinen vahva keskinäisriippuvuus, joka näkyy selvästi muun muassa lukuisilla teknologiasektoreilla ja rahoitusallalla.

Suurvaltakilpailua kärjistävät Yhdysvaltojen ja Kiinan toisistaan voimakkaasti eroavat politiikkalinjaukset sekä näkemykset kaupankäynnistä ja yhteistyöstä eräiden maiden kanssa. Euroopan unioni ja Suomi sen jäsenenä asettuvat pakotekysymyksissä, vientivalvonnassa ja muilla politiikkasektoreilla lähemmäs Yhdysvaltoja, jonka kanssa EU jakaa saman universaalien arvopohjan. EU:n ja Yhdysvaltojen kannoissa on myös eroja, mikä näkyy esimerkiksi linjauksissa datan hallintaan liittyvissä kysymyksissä. EU ja Yhdysvallat tiivistävät koordinaatiota ja näkemystenvaihtoa muun muassa Kiinaan liittyvissä kysymyksissä.

Kiina ja Yhdysvallat – haaste yrityksille -hanke käynnistyi Elinkeinoelämän keskusliiton aloitteesta syksyllä 2020. Taustalla olivat yritysten jo pidempään esille nostamat kysymykset suurvaltakilpailun vaikutuksesta niiden toimintaan. Ulkoministeriö koordinoi hanketta ja kartoitti Suomen edustustoverkon avulla alustavia arvioita suurvaltakilpailun ilmenemisestä ja mahdollisista vaikutuksista suomalaisyrityksiin asemamaissa loppuvuodesta 2020.

Asiantuntijoilta saatujen näkemysten ja yrityspalautteen perusteella hankkeelle identifioitiin viisi fokusaluetta, jotka olivat pakotteet, vientivalvonta, markkinoillepääsy, standardisointi ja rahoitus. Viiteen UM:n eri osastojen vetämään työryhmään kuului valtionhallinnon, tutkimuslaitosten ja yritysten edustajia. Työryhmät kokoontuivat joulukuun 2020 ja maaliskuun 2021 välisenä aikana. Selvityksen aikana kuultiin kuuttakymmentä asiantuntijaa ja yhteensä noin kolmenkymmenen yrityksen edustajia.

Käsillä oleva asiantuntija-arvio perustuu hankkeen työryhmätyöhön, jossa on kuultu yritysnäkemyksiä suomalaisyritysten toimintaedellytysten parantamiseksi monimutkaistuvassa liiketoimintaympäristössä. Selvityksessä arvioidaan vallitsevaa tilannetta sekä Kiinan ja Yhdysvaltojen välisen kilpailuasetelman seurauksia.

Raportti jakautuu neljään osioon. Ensin luodaan kuva Yhdysvaltojen ja Kiinan keskinäisestä taloussuhteesta sekä maiden merkityksestä Suomen taloudellisina kumppaneina, sen jälkeen tarkastellaan Kiinan ja Yhdysvaltojen suurvaltakilpailua, siinä käytettäviä vaikuttamisvälineitä ja niiden vaikutuksia suomalaisyrityksiin. Jokaisen politiikkavälineen yhteydessä esitetään johtopäätökset. Raportin lopuksi hankkeen koordinaatioryhmä esittää toimintasuosituksia.

2 Yhdysvallat ja Kiina

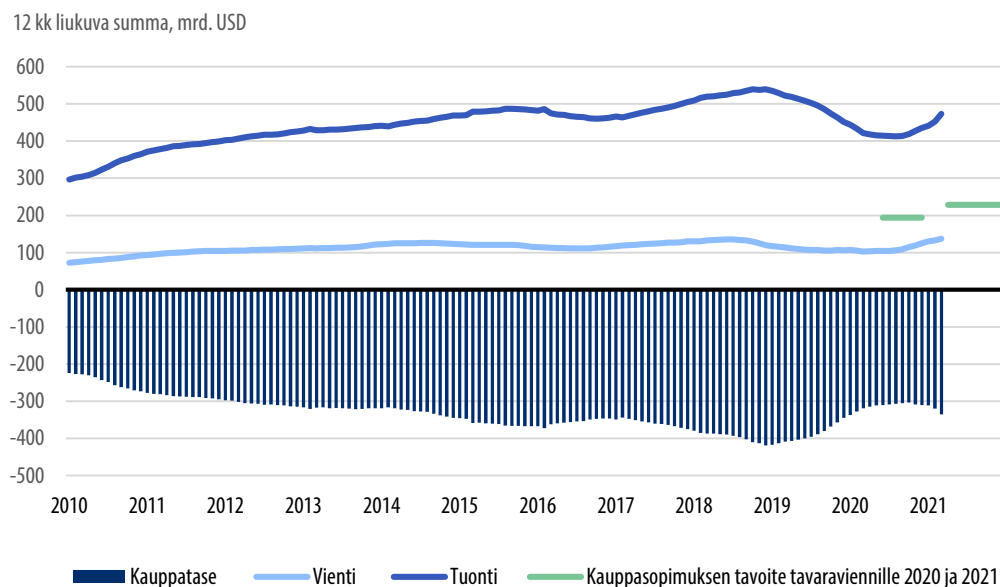
2.1 Yhdysvaltojen ja Kiinan talouksien keskinäisriippuvuus ja irtikytkekehitys

Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen keskinäisriippuvuus on suurta. Taloussuhteet ovat yhä tiiviit, vaikka poliittiset jännitteet ovat kasvaneet. Yhdysvaltojen läsnäolo Kiinan markkinoilla on lisääntynyt muun muassa rahoitussektorilla.

Yhdysvallat ja Kiina ovat tärkeitä kauppakumppanit toisilleen. Yhdysvalloille kauppa Kiinan kanssa on huomattavan alijäämäistä ja maa tuo tavaroita ja palveluita Kiinasta selvästi enemmän kuin se niitä vie (Kuvio 1). Kiina on ollut Yhdysvaltojen toiseksi tärkein kauppakumppani EU:n jälkeen (ero kolmanneksi suurimpaan kauppakumppani Kanadaan on pieni; Kuvio 2), mutta kauppasodan kiihdyttyä vuodesta 2018 Yhdysvaltojen Kiinan kaupan osuus on pienentynyt tuonnin supistuttua. Kiinalle Yhdysvallat oli tärkein kauppakumppani vuoteen 2018 saakka, minkä jälkeen se on jäänyt hieman EU:n ja ASEAN-maiden taakse (Kuvio 3).

Kuvio 1. Yhdysvaltojen tavarakauppa Kiinan kanssa vuositasolla.

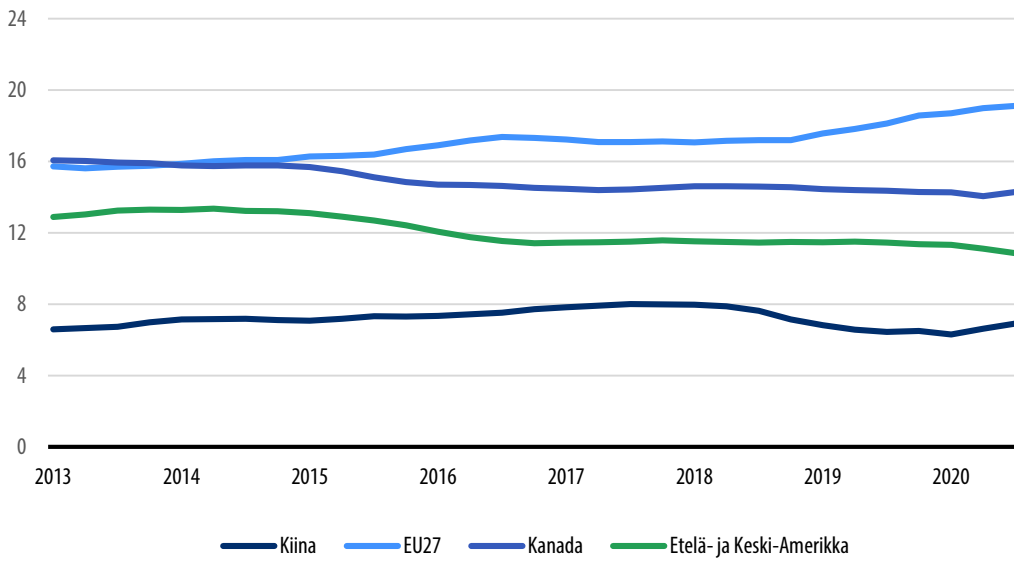
Lähteet: U.S. Census Bureau, Macrobond ja BOFITin laskelmat.



Kuvio 2. Maiden ja alueiden osuus Yhdysvaltojen tavara- ja palveluviennistä ja -tuonnista.
Lähteet: U.S. Census Bureau, Macrobond ja BOFITin laskelmat.

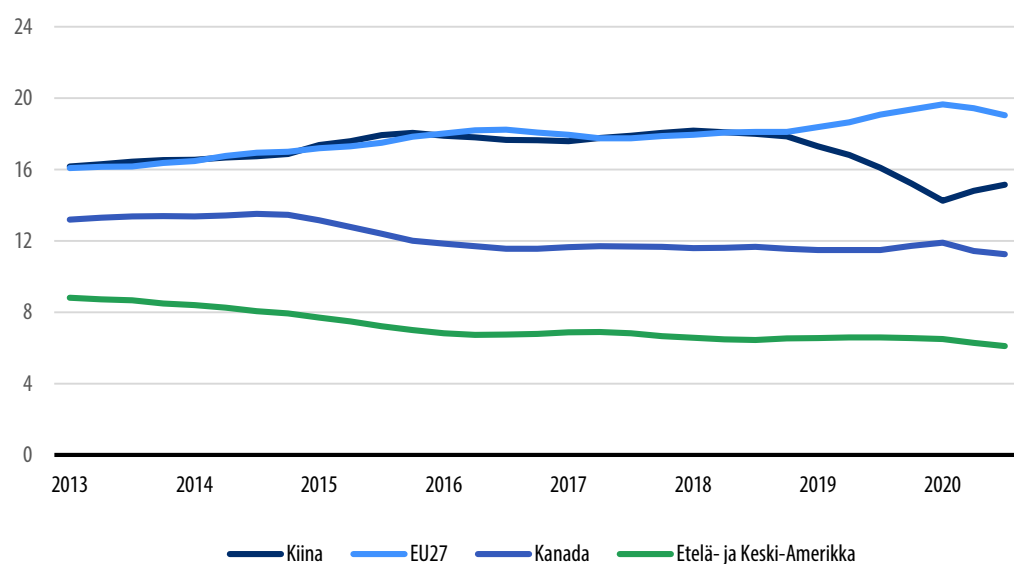
A

%-osuus viennistä (4q liukuva ka.)



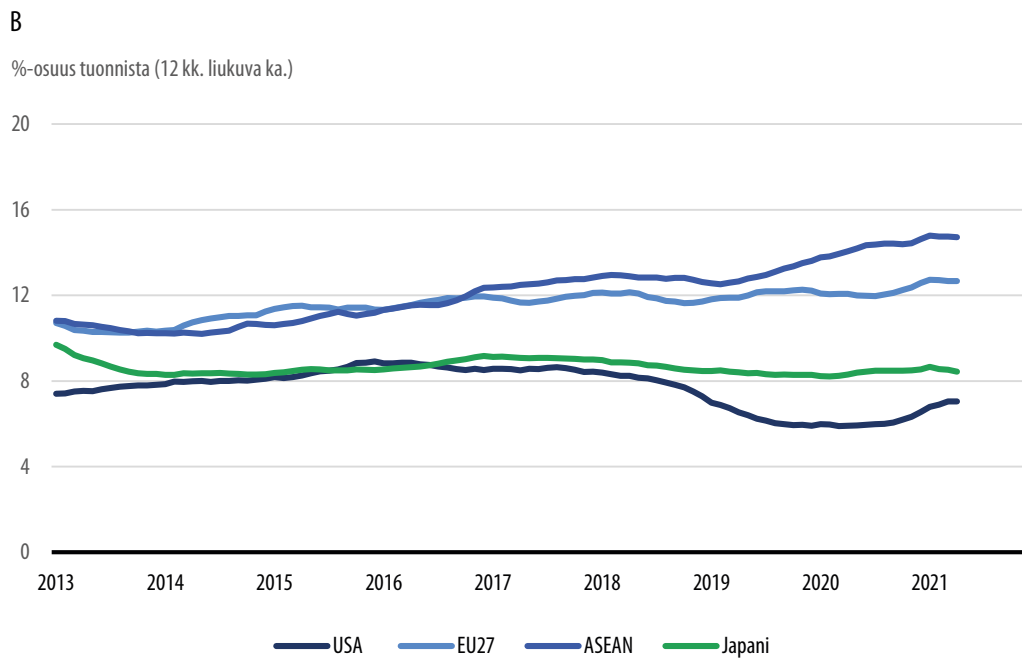
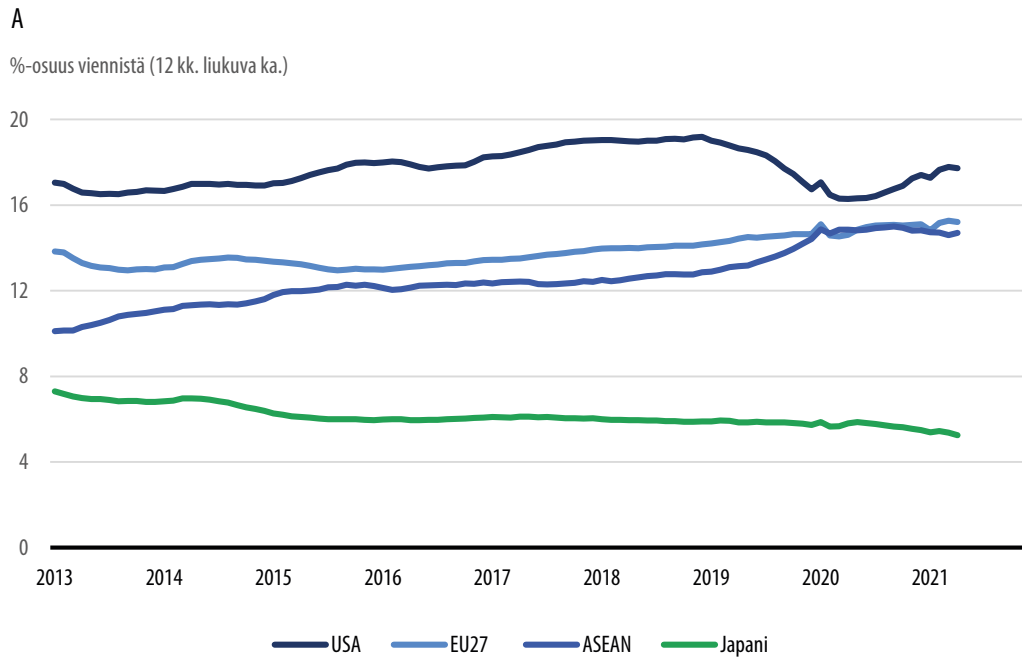
B

%-osuus tuonnista (4q liukuva ka.)



Kuvio 3. Maiden ja alueiden osuus Kiinan tavaraviennistä ja -tuonnista.

Lähteet: Kiinan tullit, CEIC ja BOFITin laskelmat.



Maiden taloussuhteiden kiristyminen on heijastunut myös ulkomaankauppaan. Tilannetta yritettiin liennyttää tammikuussa 2020 allekirjoitetulla maiden välisellä nk. ensimmäisen vaiheen kauppasopimuksella (*Phase 1 agreement*). Sopimuksessa Kiina sitoutui ostamaan yhteensä 200 mrd. dollarilla lisää yhdysvaltaistuotteita ja -palveluita vuosina 2020 ja 2021 vuoteen 2017 verrattuna¹. Tavoitteen mukaan Yhdysvaltojen tavaraviennin Kiinaan olisi pitänyt kasvaa vuonna 2020 noin 64 mrd. dollarilla vuoteen 2017 verrattuna eli 194 mrd. dollariin, mutta se jäi 125 mrd. dollariin (Kuvio 1). Myös palveluvienti jäi selvästi vertailuvuotta 2017 pienemmäksi, eli kauas tavoitteesta kasvattaa sitä. Sovittuihin lisäykseen päästäkseen Yhdysvaltojen tavaraviennin Kiinaan pitäisi vuonna 2021 ylittää 228 mrd. dollariin ja palveluviennin kasvaa merkittävästi². Ensimmäisen vaiheen kauppasopimuksen solmiminen ei merkittävästi liennyttänyt maiden välejä ja mm. maiden toisilleen asettamat tuontitullit ovat laajalti voimassa³.

Myöskään presidentin vaihtuminen Yhdysvalloissa ei ole merkittävästi liennyttänyt tilannetta. Presidentti Biden on kautensa alussa pitänyt voimassa suurimman osan presidentti Trumpin hallinnon Kiinan vastaisista toimista.

Kiina on yhdysvaltalaisyrittäjille merkittävä markkina ja niillä on paljon toimintaa paikan päällä, mutta selvästi vähemmän kuin esimerkiksi EU:ssa (Taulukko 1). Yhdysvaltalaisyrittäjillä oli vuonna 2018 Kiinassa 1970 tytäryhtiötä (joiden liikevaihto tai nettotulos oli yli 25 miljoonaa USD). Vastaavasti Yhdysvalloilla oli EU:ssa peräti 17 070 tytäryritystä ja Kanadassa 2580 tytäryritystä. Yhdysvaltalaisyrittäjien liikevaihto Kiinassa on yli kaksinkertaistunut vuosien 2009 ja 2018 välillä, mutta se on vain noin viidesosa verrattuna liikevaihtoon EU-maissa. Verrattuna Yhdysvaltojen viennin arvoon on yhdysvaltalaisyrittäjien liikevaihto Kiinassa kuitenkin noussut jo moninkertaiseksi.

1 Ostotavoitteet on jaoteltu tuoteryhmittäin, Ks. 15.1.2020 solmittu [kauppasopimus](#) (Annex 6.1).

2 PIIEn laskelmien mukaan niiden tavararyhmien vienti, joiden lisäyksestä sovittiin kauppasopimuksessa, jäi vuonna 2020 noin 40 % (eli 65 mrd. dollaria) alle sovitun tason. Myös kuluvan vuoden tammi–huhtikuussa tavoitetasosta ollaan noin 40 % jäljessä. Ks. [US-China phase one tracker: China's purchases of US goods](#)

3 Yhdysvaltojen keskimääräinen tullitaso Kiinan tuonnille oli tämän vuoden alussa 19 %, vain hieman vähemmän kuin ennen kauppasopimuksen solmimista (21 %) ja selvästi enenemmän kuin ennen kauppasotaa (3 % v. 2018 alussa). Samoin Kiinan keskimääräinen tullitaso yhdysvaltaistuonnille on yhä 21 % (8 % vuoden 2018 alussa).

Taulukko 1. Suorien sijoitusten kanta sekä yhdysvaltalaiset tytäryhtiöt Kiinassa ja EU:ssa ja näiden maiden tytäryhtiöt Yhdysvalloissa. Lähteet: Bureau of Economic Analysis, Kiinan kauppaministeriö ja BOFIT.

Yhdysvaltojen suorien sijoitusten kanta ulkomailla					Yhdysvaltalaiset tytäryhtiöt ulkomailla				
Mrd. USD		Osuus, %			Liikevaihto, mrd. USD		Osuus, %		
	2009	2019	2009	2019		2009	2018	2009	2018
Kiina	50	120	1.5	1.9	Kiina	240	580	4.2	7.4
EU	1 770	3 300	49.8	55.4	EU	2 360	3 000	41.9	38.5

Ulkomaiset suorat sijoitukset USA:ssa (perimmäinen sijoittajamaa)

Mrd. USD		Osuus, %			Työlliset, tuhatta		Osuus, %		
	2009	2019	2009	2019		2009	2018	2009	2018
Kiina	0	60	0.1	1.3	Kiina	1 400	2 100	11.0	12.3
Eurooppa¹	1 350	2 510	65.1	56.2	EU	4 200	4 900	32.4	29.2

Ulkomaiset suorat sijoitukset Kiinassa, kumuloitu virta

Mrd. USD		Osuus, %			Liikevaihto, mrd. USD		Osuus, %		
	1997– 2009	1997– 2019	1997– 2009	1997– 2019		2009	2018	2009	2018
Yhdysvallat	50	70	5.9	3.5	Kiina	3	100	0.1	1.8
Eurooppa*	60	140	7.7	6.6	EU	1 690	2 490	51.4	47.4
						Työlliset, tuhatta		Osuus, %	
						2009	2018	2009	2018
					Kiina	< 10	200	< 0.2	2.3
					EU	3 400	4 600	56.1	53.6

* Tietoja ei saatavilla EU-tasolla.

Yhdysvaltojen suorat sijoitukset Kiinaan ovat lisääntyneet viime vuosina, mutta ovat yhä vain noin 2 % maan suorien sijoitusten kannasta ulkomailla. Samoin Kiinan suorien sijoitusten kanta Yhdysvalloissa on vain noin prosentin luokkaa kaikista ulkomaisista sijoituksista. Kiinan suorien sijoitusten virta Yhdysvaltoihin kasvoi erityisesti 2016–2017, mutta on pienentynyt sen jälkeen selvästi. Rhodiumin arvion mukaan vuosina 1990–2020 Yhdysvaltojen suorien sijoitusten kumuloitu virta Kiinaan oli 285 mrd. dollaria, kun Kiinan kumuloitu sijoitusvirta Yhdysvalloissa oli 176 mrd. dollaria⁴. Noin 70 % amerikkalaissijoituksista Kiinassa on uusinvestointeja (greenfield). Kiinan sijoitukset Yhdysvaltoihin ovat pitkälti yritysostoja ja uusinvestointien osuus on vain 10 %. Suhteiden tulehtumisesta huolimatta yhdysvaltalaisyrietykset eivät laajassa mittakaavassa ole lähteneet Kiinasta ja suorien sijoitusten virta Yhdysvalloista Kiinaan on pysynyt suhteellisen tasaisena.

Samaan aikaan Yhdysvallat pyrkii vähentämään kriittisiä riippuvuuksia Kiinasta. Lisäksi se on muun muassa rajoittanut kiinalaisten yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin sensitiivisillä sektoreilla, kuten puolustusosalalla ja televiestintäsektorilla. Samalla Kiina puolestaan on pyrkinyt systemaattisesti kasvattamaan omavaraisuuttaan ja osaamistaan näillä toimialoilla sekä tekemään korvaavia hankintoja mm. Euroopan unionin maista.

Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen kilpailu on jo johtanut taloudelliseen ja teknologiseen eriytymiseen, jolla tarkoitetaan maiden välisten taloudellisten riippuvuuksien purkamista, kauppasuhteiden etäännyttämistä ja kaupanesteiden asettamista yksittäistapauksissa. Eriytyminen näkyy erityisesti eräillä korkean teknologian toimialoilla, kuten 5G:ssä ja puolijohteissa. Laaja-alainen eriytyminen ei tällä hetkellä ole Kiinan tai Yhdysvaltojen tavoitteena eikä se ole keskinäisriippuvuuden vuoksi mahdollistakaan.

Yhdysvaltojen ja Kiinan talouksien ja teknologioiden irtikytkekehitystä kuvataan tarkemmin seuraavissa esimerkeissä:

Esimerkki 1: Yhdysvaltalais teknologian vientikiellot kiinalaisyriyksille. Yhdysvaltojen kauppaministeriö on asettanut useita kiinalaisyriyksiksi listalle, joille yhdysvaltalais tuotteiden, -ohjelmistojen ja -teknologian vienti on kiellettyä ilman erityislupaa kansalliseen turvallisuuteen vedoten (nk. entity list). Toimia on kohdistettu erityisesti teknologia-yhtiö Huawei ja sen tytäryhtiöitä vastaan. Yhtiö lisättiin listalle vuonna 2019, mutta se pystyi yhä hankkimaan yhdysvaltalais teknologialla valmistettuja komponentteja Yhdysvaltojen ulkopuolelta. Tämän jälkeen rajoituksia on tiukennettu ja nykyisin kaikki yritykset, jotka myyvät yhdysvaltalais teknologiaa tai sitä käyttäen valmistettuja komponentteja Huaweiille tai sen alihankkijoille vaativat erityisluvan. Toimet ovat heikentäneet Huaweiin liiketoimintamahdollisuuksia huomattavasti, sillä ne ovat käytännössä estäneet yrityksen

4 Ks. [US-China investment project](#).

mahdollisuudet hankkia korkean teknologian puolijohteita, minkä odotetaan rajoittavan erityisesti sen matkapuhelintuotantoa varastojen loppuessa. Yhdysvaltojen entity-listalla on myös useita muita kiinalaisia teknologiayhtiöitä, kuten mikrosiruyhtiö SMIC ja miehittämättömien lennokkien valmistaja DJI.

Esimerkki 2: Yhdysvaltaissijoitusten pois vetäminen yhtiöistä, joilla on yhteyksiä Kiinan armeijaan. New Yorkin pörssiin listautuneet kolme Kiinan valtio-omisteista tele-yhtiötä (China Mobile, China Unicom ja China Telecom) poistettiin pörssin listoilta toukokuussa 2021. Tämä oli seurausta Presidentti Trumpin marraskuussa 2020 allekirjoittaman asetuksesta, joka kieltää yhdysvaltaisten sijoitukset yrityksiin, joilla katsotaan olevan yhteyksiä Kiinan armeijaan. Listalla on useita muitakin mm. energia-, kuljetus- ja teknologia-yhtiöitä, joista iso osa ei kuitenkaan ole listautunut Yhdysvalloissa ja joidenkin on asetuksen allekirjoittamisen jälkeen katsottu, etteivät ne täytä kriteerejä yhteyksistä armeijaan. Suuret indeksituottajat ovat kuitenkin poistaneet yritykset indekseistään.

Esimerkki 3: Vaatimukset Yhdysvalloissa listautuneiden yritysten kirjanpitolietojen avaamisesta. Joulukuussa 2020 Yhdysvaltain edustajainhuone hyväksyi lain, joka mahdollistaa ulkomaisten yritysten poistamisen amerikkalaisista pörseistä, mikäli ne eivät avaa tilintarkastustaan viranomaisille ja toimita muita tietoja (kuten ovatko yritykset vieraan vallan omistuksessa tai määräysvallassa ja johtajien jäsenyydestä Kiinan kommunistisessa puolueessa). Tällä hetkellä kiinalaisyhtiöt eivät näin tee. Laki sisältää kolmen vuoden siirtymäajan. Amerikkalaisissa pörseissä on listattuna lähes 250 kiinalaisyritystä.

Kuten keskinäisriippuvuuden tarkempi analyysi osoittaa, Yhdysvallat on osin riippuvainen Kiinassa sijaitsevista arvoketjuista ja päinvastoin. Yhdysvallat on kannustanut yrityksiään palauttamaan tuotantoa kotimaahan ja hajauttamaan arvoketjuja muihin Aasian alueen maihin, mutta suuressa mittakaavassa tämä ei ole toteutunut. Esimerkiksi Applen yhteistyö kiinalaisten toimittajien kanssa on lisääntynyt. Yhdysvaltojen politiikan taustalla on myös tarve lisätä työpaikkoja kotimaassa.

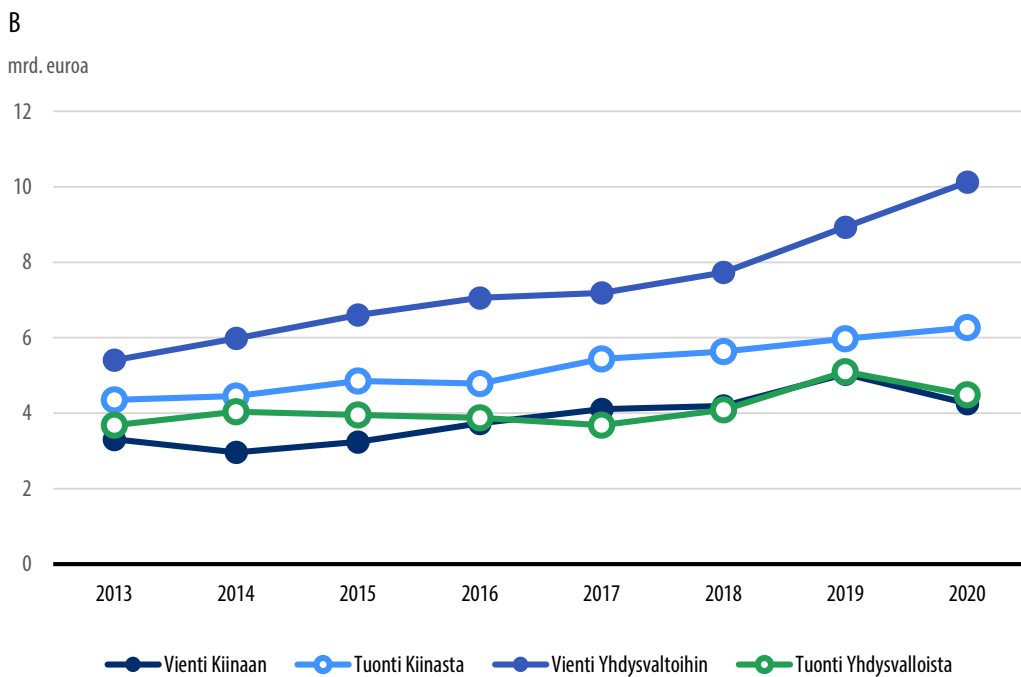
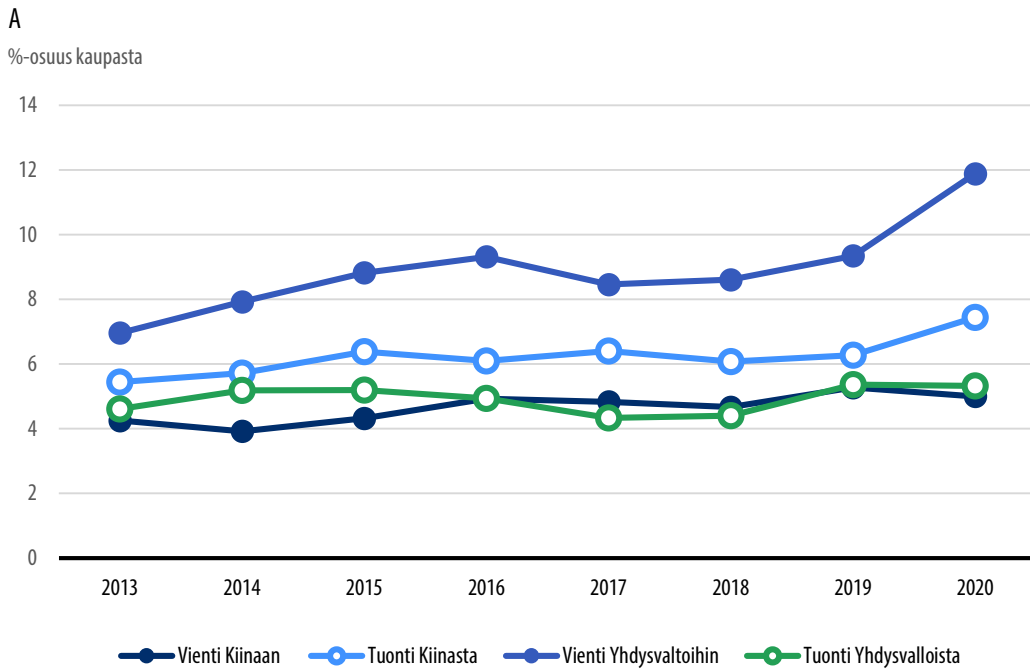
2.2 Yhdysvallat ja Kiina Suomen taloudellisina kumppaneina

Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen kilpailu asettaa suomalaisyritykset haastavaan asemaan, koska molemmat ovat Suomen tärkeimpiä taloudellisia kumppaneita EU:n ulkopuolella.

Suomen viennistä huomattava osa suuntautuu Yhdysvaltoihin, kun taas tuonnissa Kiina on tärkeämpi (Kuvio 4). Yhdysvallat myös kuluttaa enemmän Suomessa tuotettua arvonlisää kuin yksikään toinen maa, mutta Kiinassa suomalaisen arvonlisän kulutus on kasvanut nopeasti (Kuvio 5). Yhdysvalloissa toimivien suomalaisten tytäryhtiöiden liikevaihto on selvästi suurempi, mutta suomalaisilla tytäryhtiöillä on Kiinassa enemmän henkilöstöä (Taulukko 2). Yhdysvaltalais- ja kiinalaisyrityksillä on myös paljon toimintaa Suomessa. Molemmat maat ovatkin merkittäviä kumppaneita suomalaisyrityksille ja tutkimusyhteisöille tutkimus- ja kehitystyössä.

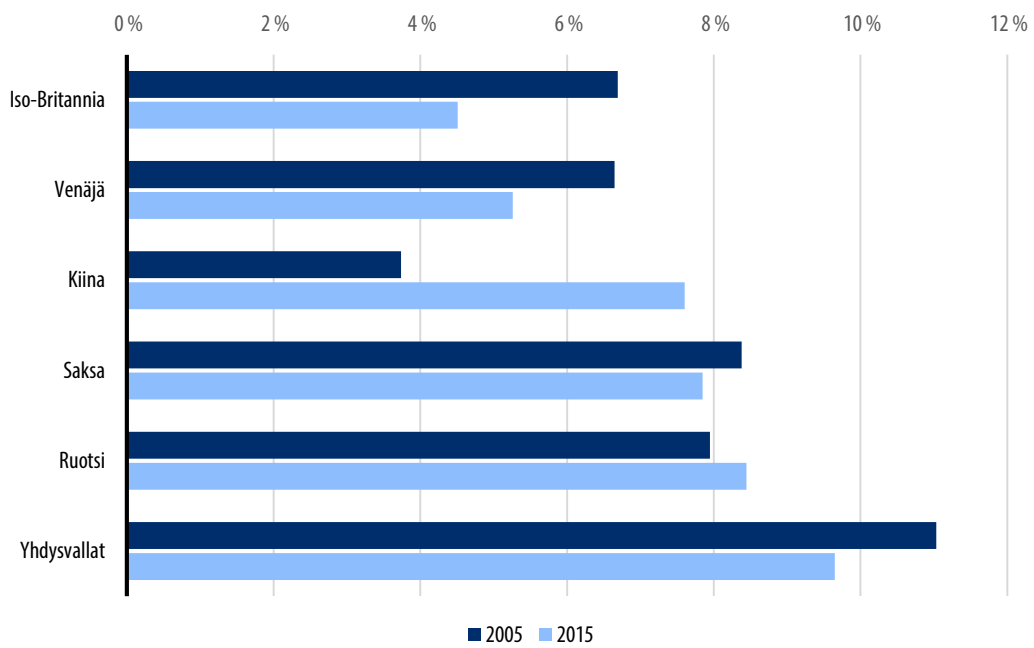
Yhdysvallat ja Kiina ovat myös EU:n merkittävimmät kauppakumppanit ja tärkeimmät kaksikäyttötuotteiden vientimaat. Kaksikäyttötuotteiden määritelmä pitää sisällään myös aineettomat viennit, kuten ohjelmistot ja osaamisen, joiden vienti on voimakkaassa kasvussa. Suomalaiset yritykset myös hyödyntävät runsaasti Yhdysvalloista ja Kiinasta peräisin olevaa teknologiaa ja komponentteja.

Kuvio 4. Suomen tavara- ja palvelukauppa Kiinan ja Yhdysvaltojen kanssa, kaupan arvo euroina ja % osuus kaupasta. Lähteet: Tilastokeskus ja BOFIT.



Yhdysvallat kuluttaa enemmän Suomessa tuotettua arvonlisää kuin yksikään muu ulkoma. Suomalaisen arvonlisän kulutus on kuitenkin kasvanut nopeimmin Kiinassa.

Kuvio 5. Suomessa tuotetun arvonlisän loppukulutus maittain vuosina 2005 ja 2015, %-osuus ulkomaisesta loppukulutuksesta. Lähteet: OECD TiVA ja BOFIT.



Taulukko 2. Suomalaiset tytäryhtiöt Kiinassa ja Yhdysvalloissa ja näiden maiden tytäryhtiöt Suomessa sekä suorat sijoitukset vuonna 2019. Lähteet: Tilastokeskus ja BOFIT.

	Arvo/lkm		Osuus, %	
	Yhdysvallat	Kiina	Yhdysvallat	Kiina
Ulkomaiset tytäryhtiöt Suomessa				
Lukumäärä	710	129	16,0	2,9
Henkilöstö	28 000	14 500	10,0	5,2
Liikevaihto (milj. eur)	12 900	4 700	13,1	4,7
Suomalaiset tytäryhtiöt ulkomailla				
Lukumäärä	266	254	4,9	4,7
Henkilöstö	42 000	62 600	7,2	10,7
Liikevaihto (milj. eur)	27 400	13 100	13,7	6,5
Ulkomaiset suorat sijoitukset Suomeen				
Kanta perimmäisen sijoittajamaan mukaan (milj. eur)	9 100	7 900	11,9	10,4
Suomen suorat sijoitukset ulkomaille				
Kanta välittömän sijoittajamaan mukaan (milj. eur)	3 400	600	2,6	0,4
Yhdysvaltojen tilastoima suomalaissijoitusten kanta perimmäisen sijoittajamaan mukaan (milj. eur)	8 900			
Kiinan tilastoimat suomalaissijoitukset, kumuloitu virta 2002–2019 (milj. eur)		1 000		

Suomesta ulos suuntautuvien sijoitusten osalta Bureau of Economic Analysis ja Kiinan kauppaministeriö. Huom. Tilastokeskuksen suorien sijoitusten tilastot perimmäisen sijoittajamaan mukaan saatavilla vain ulkomailta Suomeen. Välittömän sijoittajamaan mukaan tilastoitaessa sijoitus ei kohdistu Suomeen, jos sitä hallinnoidaan ulkomaisen tytäryhtiön kautta.

2.2.1 Yhdysvallat

Yhdysvallat on Suomen suurin kauppakumppani EU:n ulkopuolella. Se on maailman suurin kansantalous ja avoin markkinatalous, joka tarjoaa suomalaisille yrityksille merkittäviä kaupallisia mahdollisuuksia lähes kaikilla sektoreilla. Suomen vienti Yhdysvaltoihin on kasvanut voimakkaasti viime vuosina koronakriisistä huolimatta erityisesti palveluviennin siivittämänä. Suomi hankkii merkittävän osan puolustukseensa tarvittavasta materiaalista Yhdysvalloista. Lisäksi monissa suomalaisissa tuotteissa käytetään vientivalvottua amerikkalaista teknologiaa. Teknologiayhteistyö Yhdysvaltain kanssa on tärkeää Suomen puolustusalan suorituskyvyissä, ml. puolustusmateriaalihankinnoissa.

Huomioitaessa viennin ja tuonnin (ml. välituotteet) lisäksi myös investoinnit ja innovaatioyhteistyö, Yhdysvaltojen taloudellinen painoarvo on yksittäisistä maista Suomelle kaikkein tärkein. Suomalaiset ja yhdysvaltalaiset yritykset linkittyvät tiiviisti kansainvälisiin arvoketjuihin, mikä korostaa avoimien markkinoiden merkitystä kauppasuhteillemme. Yhdysvaltain ennustetaan toipuvan koronakriisistä Eurooppaa nopeammin, mikä lisää entisestään maan potentiaalia suomalaisille yrityksille.

Suomesta viedään erityisesti lääkinnällisiä laitteita, muita koneita ja laitteita, paperia ja pahvia, bensiiniä ja metalleja. Palveluvienti koostuu erityisesti tietotekniikan palveluista ja henkisen omaisuuden käytöstä perityistä maksuista. Presidentti Bidenin hallinto panostukset vihreään talouteen avaavat mahdollisuuksia suomalaisille biotalouden ja puhtaan teknologian yrityksille.

Yhdysvallat on ulkomaalaisille yrityksille melko avoin markkina, poikkeuksena esimerkiksi puolustus- ja turvallisuussektori. Yhdysvaltojen markkinoiden kaupanesteet, kuten esimerkiksi kotimaisia tuottajia suosiva Buy American - tai meriteollisuusyhteistyöhön vaikuttava Jones Act -lainsäädäntö haittaavat myös suomalaisyritysten toimintaa. Yhdysvaltojen sisäpoliittinen ja taloudellinen tilanne voi lisätä protektionistisia toimia ja kotimaisten tuotteiden suosimista. Lisäksi Yhdysvaltain ja Kiinan ja toisaalta Yhdysvaltain ja EU:n kauppakiistat luovat epävarmuutta eurooppalaisille yrityksille. Bidenin hallinto pyrkii kuitenkin tiivistämään yhteistyötä EU:n kanssa. Se avaa mahdollisuuksia kehittää myös kauppasuhteita.

Suomi on teknologiavetoisen taloutensa takia Yhdysvalloille kiinnostava ja kokoaan suurempi kumppani. Viittauksilla ja yhteisjulkaisuilla mitattuna Yhdysvallat on Suomen tärkein tutkimus- ja innovaatioyhteistyökumppani. Yhteistyö on merkittävää erityisesti teknologiaan, täsmälääketieteeseen, ilmastoon ja ympäristöön liittyvissä aiheissa. Suomen ja Yhdysvaltojen yhteistyömahdollisuuksia on nähtävissä muun muassa televiestintä- ja kvanttiteknologiassa, kvanttiteknologiassa ja tekoälyn sovelluksissa. Yhdysvaltojen pyrkimys vahvistaa kansallista ja taloudellista turvallisuutta voi johtaa kiinalaisten teknologiatoimijoiden poistumiseen Yhdysvaltojen markkinoilta ja niille päätyvien tuotteiden tuotantoketjuista. Tämä voi merkitä myös mahdollisuuksia suomalaisille teknologiayrityksille.

2.2.2 Kiina

Kiina on suomalaisyrityksille tärkeä kumppani niin ulkomaankaupassa kuin tytäryhtiöiden sijoittumispaikkana. Tuhannet suomalaisyritykset vievät Kiinaan tuotteitaan ja palveluitaan sekä käyttävät kiinalaisia tuotteita ja palveluita tuotantoprosesseissaan Suomessa. Suomalaisten globaalien suuryritysten liikevaihdosta merkittävä osa tulee Kiinasta. Suomella on hyvä maine teknologiatoimittajana, mutta merkittävä osa Suomen viennistä on myös raaka-aineita tai vähän jalostettuja tuotteita, kuten sellua.

Kiinan markkinoiden potentiaali on huomattava. Kasvun ohella markkina voi mahdollistaa investoinnit tutkimus- ja kehitystoimintaan sekä tuotannon skaalaukseen. Kiinan markkinat ovat teknologisen edistyneisyytensä vuoksi myös tärkeä tuotteiden testauspaikka.

Kiinan markkinat ovat suomalaisyrityksille kuitenkin yhä vaikeammat. Kiinan talousjärjestelmä ja markkinoiden sääntely poikkeavat huomattavasti länsimaista. Monet sektorit ovat ulkomaisilta yrityksiltä suljettuja. Kiina rajoittaa ulkomaisten yritysten markkinoillepääsyä esimerkiksi yhteisyritysvaatimuksin ja omistusrajoituksin sekä monimutkaisin hyväksymis- ja lupakäytäntein. Toimintaympäristön haasteisiin kuuluvat myös säännösten vaihtelevat tulkinnat ja teknologian pakkosiirtokysymykset.

Kiina pyrkii taloudessa entistä suurempaan omavaraisuuteen ja korostaa kotimaisuutta. Kiinan tavoitteet keskittyvät kriittisiin ja nouseviin aloihin, kuten huipputason puolijohteisiin ja komponentteihin, sähköautoihin, teollisuusrobotteihin, lääketieteellisiin laitteisiin ja uusiutuvaan energiaan. Kiina pyrkii erityisesti kasvattamaan huipputason puolijohteiden tuotantokykä, jossa se on jäljessä johtavia tuotantomaita. Yhdysvaltojen rajoitukset ovat hidastaneet Kiinan pyrkimyksiä.

Kiinalaisten ja suomalaisten välinen tutkimusyhteistyö on vahvistunut viime vuosina. Maa on teollisesti merkittävä erityisesti tietyillä ICT-toimialan sektoreilla ja elektronisissa komponenteissa. Kiinan tieteellinen erikoistuminen on keskittynyt luonnon-, tietojenkäsittely- ja materiaalitieteisiin. Useilla aloilla kiinalaiset korkeakoulut ovat kivunneet maailman kärkeen korkeakouluja mittaavissa kansainvälisissä arvioinneissa. Kiina investoi EU:ta enemmän tutkimus- ja kehitystyöhön. Kiinan toimintaympäristölle ominaisia haittoja ja riskejä ovat niin puutteellinen tutkimuksen vapaus kuin aineettomiin oikeuksiin sekä datan käyttöön ja tietoverkkojen rajoittamiseen liittyvät ongelmat.

Teknologisen suurvaltakilpailun koveneminen luo kasvavia paineita EU:n ja jäsenmaiden tutkimus-, kehitys- ja innovaatioyhteistyöhön erityisesti Kiinan kanssa. Eurooppalaisen yhteistyön keskeisiä periaatteita ja toimintatapoja arvostetaan monissa maissa ja yhtäältä katsottuna ne ovat kilpailuetu (kuten datan vastuullinen käyttö), mutta joissain tilanteissa ne voivat myös rajoittaa yrityksen mahdollisuuksia markkinoilla (kuten datan sääntely). Yhteistyössä tulee tunnistaa riskialttiit alat, joita ovat erityisesti puolustustarvikkeisiin ja kaksikäyttötuotteisiin liittyvät teknologiat.

3 Suurvaltakilpailun politiikkavälineet

Suurvaltakilpailussa käytetään monenlaisia politiikkavälineitä kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Asiantuntijoiden ja yritysten välisissä keskusteluissa identifiointiin erityisesti viisi politiikkavälinettä: pakotteet, vientivalvonta, standardisointi, markkinoillepääsy ja rahoitus. Näitä välineitä ja niiden vaikutuksia suomalaisyrityksiin on tarkasteltu seuraavissa osioissa. Jokaisen politiikkavälineen yhteydessä esitetään myös johtopäätökset.

3.1 Pakotteet

Suurvallat käyttävät pakotteita painostuskeinoina, joilla edistetään ulko- ja turvallisuuspoliittisia intressejä ja pyritään muuttamaan ei-toivottua toimintaa. Yhdysvallat on pyrkinyt vaikuttamaan Kiinan toimintaan asettamalla runsaasti pakotteita mm. Xinjiangin, Hongkongin sekä Etelä-Kiinan meren tilanteen takia. Kiinalaisyrityksiä on listattu myös Pohjois-Koreaa koskevien pakotteiden alla. Lisäksi käytössä ovat olleet diplomaattiset pakotteet, kuten Kiinan Houstonin pääkonsulaatin sulkeminen ja sen vastineena Yhdysvaltojen Chengdun pääkonsulaatin sulkeminen presidentti Trumpin kaudella. Perinteisesti Kiina on suhtautunut pidättyvästi pakotteiden käyttöön, mutta viime aikoina se on alkanut käyttää niitä vastatoimena Yhdysvaltojen pakotteille.

Yhdysvaltojen pakotteet Kiinaa kohtaan on hajautettu eri säädöksiin eikä ole olemassa yhtä yhtenäistä maakohtaista pakotesäännöstöä (regiimiä). Yhdysvaltojen ulkomaisten varojen valvontavirasto (Office of Foreign Assets Control, OFAC) kohdistaa pakotteita listaamalla fyysisiä henkilöitä ja organisaatioita ns. SDN-luetteloon (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List). Näiden listausten vaikutus on laaja ja vaikutukset eivät rajoitu ainoastaan Yhdysvaltoihin – yrityksen liiketoimet pakotelistalla olevan yrityksen kanssa ovat riski missä tahansa valtiossa. Pakotteiden vaikutukset kohdistuvat myös sellaisiin yrityksiin, joita ei mainita luettelossa, mutta jotka ovat luettelossa mainitun yrityksen suorassa tai epäsuorassa enemmistöomistuksessa. OFAC:in lisäksi Yhdysvaltojen kauppaministeriö ja puolustusministeriö pitävät yllä vastaavia rajoitusluetteloita. Yhteensä eri rajoitusluetteloissa on jo tuhatkunta kiinalaistahoa.

Yhdysvaltojen pakotteet jaotellaan niiden soveltamisalan ja seuraamusten perusteella kahteen luokkaan: ensisijaisiin pakotteisiin ja toissijaisiin pakotteisiin. Ensisijaista pakotelain säädäntöä sovelletaan vain yhdysvaltalaisiin toimijoihin ja sellaisiin liiketoimiin, joilla on laissa tarkemmin määritelty toimivaltaliittymä Yhdysvaltoihin. Tällaiseksi yhteydeksi riittää jo esimerkiksi se, että liiketoimeen liittyvät maksut tehdään dollarimääräisinä. **Vaikka ensisijaiset pakotteet velvoittavat erityisesti yhdysvaltalaisia toimijoita, niillä voi olla vaikutuksia myös eurooppalaisten yhtiöiden liiketoimiin, kun liiketoimilla on**

yhteys Yhdysvaltoihin, esimerkiksi yhdysvaltalaisiin yhtiöihin, tuotteisiin tai dollari-maksuihin. Ensisijaisten pakotteiden vastaisesti toimivalle suomalaisellekin yhtiölle voidaan siis määrätä tuntuvia sakkoja ja muita seuraamuksia myös silloin, kun liiketoimi tapahtuu Suomesta. Toissijaisten pakotteiden tarkoituksena taas on nimensä mukaisesti tukea ensisijaisten pakotteiden tavoitteiden saavuttamista pyrkimällä pakottamaan myös muut kuin yhdysvaltalaiset toimijat toimimaan Yhdysvaltojen tavoitteiden mukaisesti. **Toissijaisia pakotteita voidaan kohdistaa esimerkiksi eurooppalaisiin yhtiöihin, jotka tekevät liiketoimia Yhdysvaltojen pakoteluettelossa olevien toimijoiden kanssa tai pakotteiden kohteena olevilla teollisuuden aloilla pakotteiden kohteena olevissa valtioissa.** Toissijaisten pakotteiden vastaisesti toimivalle ei määrätä sakkoja, mutta yhtiö voidaan lisätä Yhdysvaltojen pakoteluetteloon tai sen oikeutta harjoittaa kauppaa yhdysvaltalaisen toimijoiden kanssa voidaan muutoin rajoittaa.

Euroopan unioni ei hyväksy kolmansien maiden lakien soveltamista ilman riittävää liittymää pakotteita asettaneeseen valtioon. Vastareaktiona tällaisille pakotteille Euroopan unioni on säättänyt antiboikottiasetuksen, eli neuvoston asetuksen (EY) N:o 2271/96. Tällä hetkellä asetus koskee vain tiettyjä yhdysvaltalaisia lakeja, asetuksia ja muita säädöksiä, eli asetuksen liitteeseen on sisällytetty vain Yhdysvaltojen Kuubaan ja Iraniin kohdistamia pakotteita. Antiboikottiasetuksella Euroopan unionin toimijoita kielletään noudattamasta ao. pakotteita ja asetetaan oikeus vahingonkorvaukseen taholle, joka on kärsinyt vahinkoa kyseisten kolmannen valtion pakotesäädöksen soveltamisesta taikka niihin perustuvista toimista. Asetuksella lisäksi veloitetaan Euroopan unionin toimijoita ilmoittamaan komissiolle, jos kyseiset Yhdysvaltojen säännökset vaikuttavat toimijan taloudellisiin etuihin. Antiboikottiasetuksen noudattamisen rikkomisesta on seurauksena sakko, jos asetuksen rikkominen on tehty tahallaan tai törkeän huolimattomasti, mutta sen noudattamisesta voi hakea poikkeusta komissiolta. Antiboikottiasetuksen hyödyistä on vähän näyttöä ja asetuksen jatkokehittämistä on pidetty tärkeänä.

Kiinalla ei ole varsinaista pakotejärjestelmää, mutta se on kehittänyt omia vientivalvontaa ja pakotepolitiikkaa koskevia toimia reaktiona varsinkin Yhdysvaltain toimiin. Kiinan pakotesäädöksille on tyypillistä yleisluontoisuus ja läpinäkymättömyys. Kiinan lainsäädännön oikeusvaltioperiaatteita ei voi verrata länsimaisiin, mikä vaikuttaa myös Kiinan pakotelainsäädäntöön ja sen soveltamiseen, kuten ennakoitavuuteen. Kiinassa tuli tammikuussa 2021 voimaan Euroopan unionin säädöstä muistuttava ”antiboikottisäädös”. Se velvoittaa ulkomaisten rajoitusten kohteeksi joutuneen kiinalaisen tahon ilmoittamaan Kiinan viranomaisille rajoituksista, joiden johdosta voi syntyä korvausvastuu. Lisäksi Kiina on ottanut käyttöön Yhdysvaltojen pakotelistauksia muistuttavan menettelyn. Kiina listaa epäluotettavien tahojen luetteloon (Unreliable Entity List, UEL) yhtiöitä, jotka vaarantavat Kiinan itsemääräämisoikeutta, turvallisuutta tai kehitysentressejä tai syyllistyvät kiinalaisen tahon häirintään. Listaus voi käytännössä rampauttaa listalle joutuneen tahon toiminnan Kiinassa. Käytännössä Kiinan asettamat pakotteet eivät aina pohjautu selkeisiin oikeudellisiin säädöksiin ja niitä voidaan määrätä ”epämuodollisesti”, mikä vaikeuttaa niihin varautumista.

Yritysesimerkki I

Suomalainen teknologiayritys valmistaa tuotteita, joihin se hankkii komponentteja alihankintana Kiinasta. Yritys myy tuotteita myös Yhdysvaltain markkinoille. Yrityksen alihankintaketjussa on kiinalaisyritys XY, jonka Yhdysvallat asettaa pakotelistalle (SDN Entity List).

Seurauksena saattaisi pahimmillaan olla myös suomalaisyrityksen lisääminen SDN-listalle ja koko läntisen markkinan sulkeutuminen, koska on käytetty XY:n teknologiaa. Seurauksena Kiinan mahdollisen vastatoimen eli suomalaisyrityksen UEL-luetteloon lisäämisestä puolestaan voisi olla Kiinan markkinan sulkeutuminen sekä kyvyttömyys hyödyntää Kiinassa sijaitsevaa omaa tai ulkoistettua tuotantoa ja laajemmin kiinalaisvalmisteisia komponentteja.

3.1.1 Johtopäätökset pakotteista

Suurvaltojen asettamilla pakotteilla on merkittäviä vaikutuksia suomalaisyrityksille. Yhdysvallat käyttää pakoteinstrumenttiaan käytännössä missä päin maailmaa tahansa ja pakotteiden soveltamisala on monimutkainen ja vaikutukset laaja-alaisia. Yhdysvaltojen toisijaisten pakotteiden vaikutus Yhdysvaltain ulkopuolisiin toimijoihin tarkoittaa, että Yhdysvaltain pakotelistalla olevan yrityksen kanssa liiketoimintaa harjoittava eurooppalainen yritys voidaan itsekin lisätä pakotelistalle. Dollaripohjaisen maksujärjestelmän käyttäminen voi jo muodostaa sellaisen yhteyden pakoteluetteloon merkityn tahon kanssa, mikä aiheuttaa riskin ensisijaisten pakotteiden soveltamisesta. Pakotteiden merkittävin vaikutus näkyy finanssisektorilla: eurooppalaiset pankit joutuvat pidättäytymään maksuliikenteestä tai muista transaktioista pakoteosapuolten kanssa.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kansainvälisesti, erityisesti sekä Yhdysvaltojen että Kiinan markkinoilla toimivan yrityksen tulee olla entistä paremmin perillä molempien suurvaltojen pakotelainsäädännöstä ja -listauksista. Tämä lisää yritysten yritys vastuutyötä, sillä pakotteita koskevat tiedot pitää selvittää eri tahoilta ja eri pakoteregimeistä. Pakotteilla voi olla suoria ja välillisiä vaikutuksia muun muassa yritysten investointien, hankintaketjujen ja asiakasverkostojen kautta. Yrityksen tulee tuntee niin asiakkaansa (Know Your Customer) kuin hankintaketjunsä (Know Your Supply Chain).

Lainsäädännön ja sen vaikutusten tulkinta on vaikeaa. Suomessa sovelletaan EU:n pakotesäädöksiä eikä suomalaisviranomaisilla ole valtuuksia tulkita muiden maiden pakotteita. Suomen edustustot Yhdysvalloissa ja Kiinassa voivat antaa yleisluontoista tietoa pakotteisiin liittyen ja tukea yritysten tilannekuva-arviota. Yritysten on käytännössä kuitenkin usein turvaututtava ulkopuolisiin, kaupallisiin palveluihin pakotekysymysten yksityiskohtaisemmaksi selvittämiseksi. Tämä johtaa yritysten kustannusten kasvamiseen. Globaaleilla suuryrityksillä tämä on jokapäiväistä toimintaa, mutta pk-yrityksillä ei useinkaan ole tähän valmiutta tai resursseja.

Pakotteilla on aina niiden tarkoin määriteltyä kohdetta laajempaakin merkitystä: ne vaikeuttavat myös laillista kauppaa muun muassa siksi, että pakotteiden toimeenpanoon liittyy vaikeita tulkintakysymyksiä ja yritykset pyrkivät mahdollisuuksien mukaan välttämään mainehaittariskiä. Pakotteiden käyttö voi kiihdyttää kaupallis-taloudellista eriytymistä. Eriytyminen voisi tarkoittaa suomalaisyrityksille hankintaketjun uudelleenjärjestelyä ja tiettyjen pakotelistattujen toimittajien välttämistä pakotteiden uhan alla. Osa suomalaisyrityksistä on joutunut muuttamaan toimitusketjujaan kiristyneen suurvaltakilpailun aiheuttamien pakoteliitännäisten rajoitusten ja riskien vuoksi.

3.2 Vientivalvonta

Vientivalvonnasta on tullut pakotteiden ohella keskeinen suurvaltakilpailun vaikuttamiskeinö. Yleisesti vientivalvonnalla pyritään estämään sellaisten kaksikäyttötuotteiden vienti, joita voitaisiin käyttää joukkotuhoojina tai niiden kehittämisessä. Vientivalvonnalla halutaan myös estää teknologian epätoivottu sotilaallinen käyttö, viejamaan etujen vastainen käyttö tai käyttö, joka loukkaa ihmisoikeuksia. Vientivalvontaa voidaan käyttää muuhunkin, esimerkiksi hyvin laajasti määritellyn kansainvälisen tai kansallisen turvallisuuden edistämiseen.

Yhdysvallat on viime vuosina lisännyt voimakkaasti Kiinaan ja kiinalaisiin yrityksiin kohdistuvia vientirajoituksia erityisesti turvallisuuspoliittisista syistä. Yhdysvallat käyttää vientivalvontaa joukkotuhoojien leviämisen ja epätoivotun sotilaallisen käytön estämisen lisäksi globaalin johtoasemansa vahvistamiseen. Valvonnalla se pyrkii myös suojelemaan kriittisten teknologioiden kehitystä ja innovaatiokapasiteettia. Vientivalvonnan kautta Yhdysvallat myös pyrkii vahvistamaan kansallista turvallisuutta ja suojelemaan turvallisuuskriittisiä innovaatioita ja immateriaalioikeuksia.

Yhdysvalloilla, joka on kaikkien neljän kansainvälisen vientivalvontaregiimin jäsen, on laaja vientivalvontaan liittyvä säännöstö ja vaikutusvaltaa vientivalvontaregiimeissä päätettäviin listoihin. Tätä kautta Yhdysvalloilla on vaikutusvaltaa myös Euroopan unionissa valvottaviin tuotteisiin, joiden listaukset perustuvat kansainvälisten vientivalvontaregiimien

listauksiin. Suomi toteuttaa vientivalvontaa Euroopan unionin asetuksen ja kansallisen vientivalvontalain pohjalta. Suomella ei ole lisäksi omia vientivalvontalistoja, kuten muutamilla muilla jäsenmailla (esim. Saksalla). Vientivalvonnasta vastaavat puolustusministeriö ja ulkoministeriö.

Yhdysvaltain vientivalvonta jakautuu kaksikäyttötuotteiden ja puolustustarvikkeiden vientivalvontaan. Vientivalvonta kohdistuu kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiin teknologioihin, kuten laser-, sensori-, telekommunikaatio-, puolijohde-, navigaatio- ja datankäsittelyteknologioihin. Kaksikäyttötuotteita säätelee Export Administration Regulations (EAR), kun taas puolustustarvikkeita International Traffic in Arms Regulations (ITAR). Vientivalvontasäädöksiä on noudatettava, jos liiketoimi liittyy EARin tai ITARin alaisen tuotteen vientiin, jälleenvientiin tai siirtämiseen maan sisällä. Yhdysvaltain vientivalvontasäädösten rikkomisesta voidaan Yhdysvalloissa määrätä rikosoikeudellisia tai hallinnollisia rangaistuksia, vaikka kyse olisi Yhdysvaltojen ulkopuolella tapahtuneesta teosta, esimerkiksi valvonnallaisen teknologian luvattomasta jälleenviennistä Suomesta kolmanteen maahan.

Kiina on neljästä vientivalvontaregiimistä⁵ vain yhden, ydinalan järjestelyn (Nuclear Suppliers Group, NSG), jäsen. Yhdysvaltojen kiristettyä kiinalaisyriyksiin kohdistuvaa vientivalvontaa Kiina on rakentanut vastaavaa politiikkavälinettä. Kiinan uusi vientivalvontalaki tuli voimaan joulukuussa 2020, mutta Kiinalla on ollut vientivalvonnasta mahdollistavia säädöksiä myös aiemmin (mm. laki ulkomaankaupasta ja laki teknologioiden tuonnista ja viennistä). Laki muistuttaa jossain määrin Euroopan unionin tai Yhdysvaltojen vastaavia lakeja, mutta myös hyvin merkittäviä eroja on. Kiinan vientivalvontalailla on myös ekstraterritoriaalinen ulottuvuus, joten hieman samaan tapaan kuin Yhdysvallat, Kiina voi pyrkiä saattamaan Kiinan ulkopuoliset toimijat vastuuseen Kiinan lain vastaisesta toiminnasta. Lain rikkomisesta voi tulla jopa rikosoikeudellisia seuraamuksia. Lain kirjauksiin sisältyy myös vastatoimien mahdollisuus. Laki mahdollistaa myös minkä tahansa tuotteen viennin rajoittamisen (vientilupavaatimuksen) laajasti kansallisiin etuihin perustuen.

Yhdysvaltojen vientivalvonnasta kiristymiseen vaikuttaa Kiinan johdonmukainen pyrkimys hyödyntää siviiliteollisuutta ja -tutkimusta sotilasteollisuuden ja armeijan tarpeisiin. Tämä siviili-sotilasfuusiona tai -integraationa tunnettu ilmiö hämärtää sotilaallisten ja siviilitoimijoiden eroa ja hankaloittaa kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa. Kiinan tavoitteena on ulkomaisen, sotilaskäyttöön soveltuvan teknologiaosaamisen hankkiminen. Myös Euroopan unionin kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta kiristyy Kiinan osalta tämän

5 Kansainväliset vientivalvontaregiimit ovat Wassenaarin järjestely, Nuclear Suppliers Group, Missile Technology Control Regime, Australia-ryhmä

vuoksi. Tämä kehitys todennäköisesti laajenee tulevaisuudessa, sillä yhä suurempi osa kehkeytyvistä teknologioista⁶ on kaksikäyttöteknologioita ja sen myötä mahdollisesti tulossa valvonnan alaiseksi.

Suurvaltojen teknologiakilpailu ja yritysten vientivalvonta linkittyvät myös yritysrahoitukseen ja tutkimustoimintaan. Ulkomaisia yritysostoja saatetaan käyttää suurvaltakilpailun välineenä kiertämään vientivalvontaa ja peittämään kriittisten teknologioiden hankintaa valtiollisiin tarkoituksiin esim. sotilaallisiin tai poliittisiin pyrkimyksiin. Todellisten tarkoitusten selvittäminen voi olla haastavaa, sillä esimerkiksi Kiinassa yksityisten ja valtiollisten toimijoiden erottaminen voi olla vaikeaa ja puolueen asemaa yksityisissä yrityksissä on vahvistettu viime vuosina.

Yritysten lisäksi vientivalvontalainsäädäntö on huomioitava tutkimuslaitoksissa, joiden hankkeista voi päätyä salassa pidettävää tutkimustietoa kolmansille tahoille epätoivotuihin tarkoituksiin. Esimerkiksi Yhdysvaltojen vientivalvontalainsäädännössä katsotaan valvonnanalaisen yhdysvaltalaisen teknologian luovuttamista Suomessa kolmannen maan kansalaisen tarkasteltavaksi vientinä kyseisen henkilön kotimaahan (deemed re-export). Suomessa tilannetta vaikeuttaa pula kotimaisista osaajista tai tutkijoista; yritykset ja tutkimuslaitokset voivat joutua ottamaan riskin palkatessaan sellaisten maiden kansalaisia, joiden lainsäädäntö antaa valtiolle mahdollisuuden painostaa henkilöitä yhteistyöhön. Ulkomaisen työvoiman käyttö ei sinällään ole riski, ja suomalainen toimija voi mahdollisen riskin tunnistettuaan rajata työntekijöidensä ja yhteistyökumppaneidensa pääsyä kriittisimpiin tuote- ja muihin tietoihin. Tällä voidaan myös suojata ulkomaisia työntekijöitä joutumasta vaikeaan asemaan kotimaansa viranomaisten kanssa.

Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan tiukentumisella on vaikutusta myös suomalaisyrityksiin ja niiden liiketoimintamahdollisuuksiin. Kielteisten päätösten määrä saattaa lisääntyä. Jo nykyiset toimet näkyvät käytännössä: joitain vientihankkeita on jouduttu perumaan ja vientipotentiaalia on menetetty. Yritysten on vaikea tunnistaa ja yhteensovitaa monimutkaisten hankintaketjujen kanssa monimutkaistuvat vientivalvonta- ja pakotesäädökset. Huolta aiheuttaa erityisesti Yhdysvaltojen ja Kiinan vientivalvonnan ekstraterritoriaalisuus eli vaikutusten ulottaminen koko maailmaan. Yritykset toivovat kattavampaa ja konkreettisempaa neuvontaa ekstraterritoriaalisten sovellettavien ulkomaisten säädösten ymmärtämisessä ja apua suurvaltakilpailuun liittyvien riskien tunnistamisessa.

6 Kehkeytyville teknologioille (emerging technologies) ei ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Yleensä termillä tarkoitetaan teknologioita, joilla ei vielä nykyisellään ole ainakaan laajalti käytännön sovelluskohteita, mutta niillä odotetaan tulevaisuudessa olevan mullistavia vaikutuksia yhteiskunnassa. Tyypillisesti käytännön sovelluskohteiden oletetaan olevan ajallisesti 5–15 vuoden päässä.

Vientivalvonnan sääntelyyn on tulossa muutoksia myös Suomessa. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston uusi asetus tulee voimaan tämän vuoden syyskuussa. Asetus tuo Euroopan unionin jäsenmaille uuden tyyppisiä valvontamahdollisuuksia, kuten mahdollisuuden vaatia vientilupia Euroopan unionin ja mahdollisen oman kansallisen valvontalistan lisäksi jonkun toisen jäsenmaan asettaman valvontalistan perusteella. Asetuksessa määritellään myös kybervalvontateknologia, jonka osalta unionin on mahdollista kehittää myös uutta omaa sääntelyä. Vientivalvonta on tulossa yhä haastavammaksi, sillä yhä suurempi osa viennistä on aineetonta (esimerkiksi ohjelmistoja, teknistä tietoa tai palveluita). Toimintaympäristön kehittyessä tulee varmistaa, että viranomaisten suorituskyky ja toimivaltuudet vastaavat muutoksien myötä syntyviä uusia vaatimuksia. Vientivalvonnan monimutkaistuminen lisää tarvetta kehittää niin tullin valvontatoimintaa kuin yritysten sisäistä vientivalvontaa.

Suurvaltakilpailulla on konkreettisia seurauksia, joiden vuoksi yhä useampi suomalaisyritys joutuu tekemään valintoja pohtiessaan yritystoiminnan ratkaisuja. Usein kyse on yrityksen maineen rakentamisesta ja sen ylläpidosta sekä toiminnan laillisuuden varmistamisesta. Mikäli vientivalvontalainsäädännöstä tulee kovin raskasta tai tiukkaa, se voi myös kääntyä tarkoituksiaan vastaan: kaupallisessa kilpailussa se voi kannustaa yrityksiä siirtämään tutkimus- ja tuotekehitystoimintansa ja valmistuksensa Yhdysvaltain ja EU:n ulkopuolelle valvonnan kiertämiseksi ja riskien vähentämiseksi.

3.2.1 Johtopäätökset vientivalvonnasta

Suomalaisyrityksille kiristynyt vientivalvonta Euroopan unionissa ja sen ulkopuolella tarkoittaa lisähaasteita ja tarvetta panostaa entistä enemmän ulkomaankaupan vastuullisuustyöhön (trade compliance). Tämä kuormittaa erityisesti pk-yrityksiä, joiden resurssit ja osaaminen ovat rajallisempia. Toimivaltaisissa viranomaisissa tulisi tutkia mahdollisuuksia lisätä yrityksille tarjottavaa neuvontaa ja ohjeistusta myös ennakoitavissa. Tähän tulisi lisätä ja keskittää viranomaisresursseja ja rakentaa järjestelmällisesti uutta asiantuntemusta, jotta voitaisiin vastata sekä turvallisuuspoliittisesti että kilpailukykyyn kannalta muuttuvaan tilanteeseen. Siltä osin kuin kyse on suomalaisviranomaisen toimivallan ulkopuolella olevasta neuvonnasta, joka liittyy esimerkiksi koskien kolmansien maiden omiin säännöksiin, tulisi entisestään kehittää viranomaisten, viejien, tutkimuslaitosten, pankkien ja muiden keskeisten toimijoiden yhteistyöfoorumeita, joissa voitaisiin jakaa osaamista eri näkökulmista ja kuulla myös ulkoisia kutsuttuja asiantuntijoita.

Yritysesimerkki II (huom. kuvitteellinen esimerkki mahdollisesta kärjistyvistä tilanteesta)

1. Yhdysvallat asettaa merkittävän kiinalaisen mobiilioperaattorin X:n SDN-luetteloon (List of Specially Designated Nationals).
2. Suomalainen laitevalmistaja A keskeyttää toimitukset X:lle toissijaisten pakotteiden ja rahoittajilleen antamiensa sitoumusten vuoksi, vaikka tuotteet ovat suomalaisia eikä liiketoimella muutoinkaan olisi yhteyttä Yhdysvaltoihin.
3. Kiina esittää A:lle uhkavaatimuksen, että se lisätään Unreliable Entity List (UEL) -luetteloon, ellei se täytä sopimustaan X:n kanssa.
4. Koska kyse on toissijaisista pakotteista, Yhdysvaltojen viranomaiset eivät koe olevansa toimivaltaisia myöntämään tai edes käsittelemään lupahakemusta liiketoimen sallimiseksi – lisäksi voi olla että lupia ei edes myönnettäisi kenellekään SDN-listauksen vuoksi.
5. Laitevalmistaja A joutuu valitsemaan a) toimittaako laitteet ja ottaa riskin, että tulee lisätyksi Yhdysvaltojen SDN-luetteloon, vai b) jättääkö ne toimittamatta ja ottaa riskin, että tulee lisätyksi Kiinan UEL-luetteloon.
 - ▶ Seurauksena SDN-luetteloon lisäämisestä olisi koko läntisen markkinan sulkeutuminen, sillä läntiset operaattorit eivät ostaisi tuotteita SDN-luettelossa olevalta yhtiöltä toissijaisin pakotteisiin liittyvien riskien vuoksi, ja läntisten komponenttien hankinnan tyrehtyminen samoista syistä; myös pankki- ja rahoituspalvelut katkeaisivat
 - ▶ Seurauksena UEL-luetteloon lisäämisestä voisi olla Kiinan markkinan sulkeutuminen sekä kyvyttömyys hyödyntää Kiinassa sijaitsevaa omaa tai ulkoistettua tuotantoa ja laajemmin kiinalaisvalmisteisia komponentteja

Yritysten sisäisten vientivalvontaprosessien kehittäminen helpottaa yrityksen mahdollisuuksia varautua myös Yhdysvaltain tai Kiinan tulevaisuuden toimiin ennakoivasti. Yrityksen kannattaa kuitenkin harkita muunkin kansainvälisen kaupan sääntelyn huomioimista samassa ohjeistuksessa. Tällaisia säännöksiä voivat olla esimerkiksi Euroopan unionin pakotteet sekä Euroopan unionin kumppanien, kuten kaikkien vientivalvontajärjestelyiden jäsenenä olevan Yhdysvaltain, vientivalvontaan tai pakotteisiin liittyvät elementit. Aineettomien vientien yleistyessä sisäinen vientivalvontaohjeistus tulee entistä tärkeämmäksi työkaluksi vientivalvonnassa. Yrityksen oma rooli vientivalvonnan toteuttamisessa korostuu, sillä aineettomien vientien valvonta on huomattavasti haasteellisempaa kuin fyysisten tuotteiden.

Ulkomaiset investoinnit ja yrityskaupat luovat yrityksille uusia mahdollisuuksia ja mahdollistavat suomalaisten yritysten pääsyn haastavillekin markkinoille. Yritysten tulisi kuitenkin tunnistaa niihin kohdistuvien ulkomaalaisten investointien motivaatio: halutaanko yritykseen investoida puhtaasti kaupallisista syistä vai voiko taustalla olla sotilaallisia tai poliittisia pyrkimyksiä, joita olisi syytä huolellisesti arvioida viranomaisten kanssa. Suunniteltujen ja jo toteutuneiden ulkomaalaisten yritysostojen järjestelmällinen seuranta työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toimivassa yrityskauppaverkostossa (YKA-verkosto) ja yritysostolakiin perustuvat vahvistusprosessit toimivat jo nykyisellään omalta osaltaan riskien hallinnan välineinä.

Kehkeytyvien ja kriittisten teknologioiden valvonta on jatkuva keskustelunaihe vientivalvontaregiimeissä. Niiden mahdollinen valvonta poikkeaisi kylmän sodan jälkeisen ajan näkemyksestä, jonka mukaan perustutkimus on valvonnasta vapaata. Tähänastisen, mahdollisesti muuttumassa olevan lähestymistavan mukaan kehitysasteella oleva teknologia, jonka mahdolliset sotilaalliset sovelluskohteet eivät ole vielä tarkasti tiedossa tai suunnitteilla, olisi tyyppillisesti valvonnasta vapaata perustutkimuksen tapaan. On mahdollista, että tulevaisuudessa kehittyviä teknologioita otetaan entistä aikaisemmassa vaiheessa mukaan vientivalvontaregiimien valvontalistoilta, ja/tai kehkeytyville teknologioille kehitetään uudentyypistä valvontaa. Tulevaisuudessa on vahvistettava tietoisuuden ja ymmärryksen lisäämistä vientivalvonnasta ja kansainvälisen tutkimusyhteistyön haasteista ylipäätään. Suomalaisten korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa yhdessä valmistettava kansainvälisen korkeakoulu- ja tutkimusyhteistyön toimintatapaohjeistus, ns. code of conduct, keskittyy juuri näihin asioihin. Yleinen ohjeistus soveltuu kaikkeen yhteistyöhön, mutta Kiinan kanssa tehtävä yhteistyö on erityistarkastelussa.

Teknologioiden valvonnalla on yhteys myös maanpuolustuskykyyn, joka perustuu useisiin eri teknologioihin. Tämä asettaa kriittisiä vaatimuksia kansallisen osaamisen hallinnalle. Kotimaisella teknologiaosaamisella sekä tuotanto- ja palvelutoiminnalla on merkittävä vaikutus puolustusjärjestelmän kokonaistoimintaan sekä sotilaalliseen huoltovarmuuteen. Huoltovarmuuskeskus on laatimassa selvitystä, jossa tarkastellaan

sotilaallisen huoltovarmuuden kannalta kriittisen osaamisen hallintaa Suomessa. Vuoden 2021 loppuun mennessä valmistuvaan selvitystyöhön osallistuvat OKM, TEM, PLM ja Puolustusvoimat.

Yrityksissä käytettävä ulkomainen työvoima voi olla kriittistä yrityksen kilpailukyvyyn ja osaamisen kannalta, mutta myös vientivalvonnan näkökulmasta. Suomalaistoimijoiden on aiheellista tiedostaa, että joillakin autoritaarisilla valtioilla on käytössä yksityishenkilöitä tai organisaatioitakin koskevaa lainsäädäntöä, jossa henkilöt tai organisaatiot veloitetaan avustamaan kotimaansa turvallisuusviranomaisia tarvittaessa. Näin yritysten vientivalvonnan alaista tietoa voidaan yrittää siirtää luvatta yrityksen ulkopuolelle. Riskin hallitsemiseksi suomalainen toimija voi rajata työntekijöidensä ja yhteistyökumppaneidensa pääsyä kriittisimpiin tuote- ja muihin tietoihin.

3.3 Standardisointi

Yleisesti kyky vaikuttaa kansainväliseen sääntelyyn ja standardisointiin on valtioille kilpailukykytekijä, sillä se antaa taloudellista ja teknologista etumatkaa kilpailijoihin ja mahdollisuuden omien arvojen mukaisten ratkaisujen edistämiseen globaalitasolla, jos ehdotetuista teknisistä ratkaisuista saavutetaan laadinnan yhteydessä riittävä konsensus ja ne saadaan sisällytettyä kansainvälisiin standardeihin.

Kansainväliset standardit ovat nousseet myös valtioiden ulko- ja turvallisuuspoliittiselle agendalle erityisesti teknologisen kehityksen seurauksena. Ne ovat tärkeitä kriittisen infrastruktuurin rakentamisessa ja valtioiden (kyber)turvallisuuden ylläpitämisessä. Sillä, joka on kehittänyt teknologisen ratkaisun, on yleensä parhaat tiedot myös ratkaisun heikkouksista ja tämä tekee mahdolliseksi käyttää valtaa toisiin osapuoliin. Lisäksi teknologian kehitys ja digitaalisen infrastruktuurin lisääntyminen ovat laajentaneet valtioiden vaikuttamismahdollisuuksia. Valtiollinen kybervakoilu, vaikuttaminen sosiaalisten verkkoalustojen kautta sekä digitaalinen sabotaasi ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana korostuneet.

Teknologisia ratkaisuja luoville yrityksille kansainväliset standardit ovat keskeisiä muun muassa siksi, että ne saavat merkittävää taloudellista hyötyä siitä, että juuri niiden teknologiaa hyödynnetään kansainvälisissä standardeissa.

Länsimaat ovat perinteisesti olleet aktiivisia kansainvälisessä standardisoinnissa, kuten Kansainvälisessä standardisointiorganisaatiossa (ISO, International Organization for Standardization), Kansainvälisessä sähköteknisessä komissiossa (IEC, International Electrotechnical Commission) ja Kansainvälisessä televientintäliitossa (ITU, International Telecommunications Union). Kiina on kuitenkin viimeisen kymmenen vuoden aikana noussut kärkikastiin. Kansainvälisessä standardisoinnissa on viime vuosina ollut nähtävissä

Kiinan aktiivisuuden kasvua ja tästä johtuvaa Yhdysvaltojen panostuksen lisäämistä kansainvälisten standardisoimisorganisaatioiden toimintaan.

Yhdysvalloissa hallinto näkee standardisoinnin tärkeänä keinona puolustaa demokratiaa ja demokraattisia arvoja. Sen rooli kansainvälisessä standardisoinnissa on kaksijakoinen: yhtäältä se toimii kansainvälisellä tasolla aktiivisesti standardien laatijana, mutta toisaalta se ei laajassa mittakaavassa toimeenpane esimerkiksi ISO-standardeja kansallisiksi standardeikseen. Yhdysvallat ei ole ollut kovin aktiivinen Kansainvälisessä telekommunikaatiounionissa ITU:ssa, mutta Kiinan vaikutusvallan kasvaessa se on lisännyt panostustaan. Yhdysvallat katsoo, että Kiinalla on ITU:ssa ja telekommunikaatiostandardeihin keskittyvässä 3GPP-projektissa (Third Generation Partnership Project) liian vahva rooli. Yhdysvallat puolestaan on itse erittäin aktiivinen teknologiateollisuutensa kautta muun muassa internet-protokollien kehityksestä vastaavassa IETF:ssä (Internet Engineering Task Force).

Euroopan unioni ja Yhdysvallat jakavat standardisoinnissa laajalti saman arvopohjan ja näiden välinen yhteistyö edistäisi länsimaisten arvojen ajamista globaalitasolla. Yhteistyötä on haitannut se, että Euroopan unioni ja Yhdysvallat näkevät toisensa kilpailijoina. Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen standardisoimisjärjestelmät eroavat merkittävästi toisistaan, mikä on myös hankaloittanut yhteistyötä. Euroopan unioni on kuitenkin ilmaissut joulukuussa 2020 halukkuutensa yhteistyön lisäämiseksi Yhdysvaltojen kanssa muun muassa sääntelyn ja standardisoinnin osalta. Yleisellä tasolla yhteistyöaiheina, joista Euroopan unioni katsoo olevan hyvä keskustella, mainitaan esimerkiksi tekoäly ml. kasvojen tunnistaminen, 5G, 6G ja kyberturvallisuus.

Kiina on kasvattanut rooliaan kansainvälisessä standardisoinnissa tasaisesti parinkymmenen vuoden ajan ja se haluaa tarjota vaihtoehdon Yhdysvalloille ja Euroopan unionille. Kansainvälisen vaikutusvallan lisääminen standardisoinnissa on tarkoin harkittu strateginen valinta Kiinan pyrkiessä johtavaksi maaksi innovaatioissa vuoteen 2035 mennessä. Kiina on esimerkiksi laatinut China Standards 2035 -suunnitelman, jonka mukaisesti se pyrkii vahvistamaan rooliaan uusien teknologioiden standardien asettajana.

Kiina edistää aktiivisesti myös muun muassa Belt and Road –aloitteen kautta standardiensä käyttöönottoa kohdemaissa ja sillä on useita kymmeniä kahdenvälistä standardisointiin keskittyviä hankkeita eri maiden kanssa. Kiinan tavoitteena on myös luoda alueellinen standardisointifoorumi, jolla voisi tiettyjen arvioiden mukaan olla mahdollisuus haastaa jopa ISO:n ja IEC:n roolia kansainvälisten standardien laatimisessa.

Kiinan kiinnostus on keskittynyt erityisesti uusiin teknologioihin kuten tekoälyyn ja kasvojen tunnistukseen, big dataan; uusimpana esimerkkinä voidaan mainita Kiinan ehdotus kansainväliseksi QR-terveyskoodiksi.

Kiinan toiminnalle on ominaista se, että se haluaa toimia omilla markkinoillaan omilla pelisäännöillään muun muassa rajoittamalla ulkomaalaisten yritysten osallistumista Kiinan kansalliseen standardisointityöhön ja tekemällä standardeista, jotka lähtökohtaisesti ovat vapaaehtoisia, de facto pakollisia. Lisäksi Kiina, kuten Yhdysvallatkin, on haluton vahvistamaan kansainvälisiä standardeja kansallisiksi standardeikseen.

Kansainvälisen standardisoinnin osalta kyseessä ei ole ainoastaan Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen kilpailu. Keskiössä on yhä enemmän uusien teknologioiden standardisointi sekä millainen arvomaailma saa jatkossa kansainvälistä vaikutusvaltaa. Kyseessä on laajempi ristiriita demokraattisten ja autoritaaristen arvojen välillä ja maailman jakautuminen arvojen mukaisiin leireihin.

Kiinan aktiivinen toiminta ja "arvokilpailu" on näkyvintä ITU:ssa, jonka työhön maa on viime vuosina osallistunut aktiivisesti. Vuodesta 2005 lähtien länsimaiden ja autoritäärisien maiden välillä on vallinnut erimielisyys siitä, tulisiko ITU:lla olla roolia internetin teknisen kehityksen määrittämisessä. Autoritääriset maat tavoittelevat ITU:n mandaatin kasvatamista, kun taas yksityissektorin johdolla tapahtuvaa kehitystä kannattavat maat vastustavat näitä pyrkimyksiä.

Suurvaltakilpailu näkyy myös Kansainvälisessä standardisointiorganisaatio ISO:ssa. Kiinan ja Yhdysvaltojen välinen kilpailu on näkynyt muun muassa siinä, että molemmat ovat olleet kiinnostuneita eräiden tärkeiden standardien valmistelussa keskeisistä sihteeristöistä ja puheenjohtajuuksista sekä aktiivisia ISO:n informaatioteknologiapuolen komiteoista ja työryhmistä.

Kilpailun seurauksena kansainvälinen standardisointi saattaa hankaloitua tai tulla mahdollottomaksi, mikä vähintäänkin vaikeuttaa globaalimarkkinoille tuotteita valmistavien ja sieltä komponentteja hankkivien yritysten toimintaa ja lisää kustannuksia sekä yleistä epävarmuutta.

Viime kädessä Kiinan ja Yhdysvaltojen kilpailu voi johtaa siihen, että suurvallat muodostavat kaksi erillistä "markkina-aluetta", jonka seurauksena esimerkiksi kiinalaista alkuperää tai teknologiaa sisältävät tuotteet tai palvelut eivät pääse Yhdysvaltojen markkinoille ja mahdollisesti päinvastoin. Tästä on Euroopan unionin yrityksillä jo joitain konkreettisia esimerkkejä. Yritykset joutuvat valitsemaan kummalla markkinalla toimivat tai tekemään tuotteistaan kaksi eri versiota, toisen Yhdysvaltoihin, toisen Kiinaan.

3.3.1 Johtopäätökset standardisoinnista

Suomessa on varauduttava siihen, että kansainvälisiä standardeja luovat organisaatiot voivat politisoitua entisestään. Esimerkiksi kiinalaisyrietykset ovat tiiviissä yhteistyössä Kiinan valtiollisten toimijoiden kanssa ja edustavat Kiinan virallista kantaa.

Ongelmaksi yrityksille muodostuu se, jos ne joutuvat standardisointijärjestöissä puolustamaan omia intressejään ja länsimaisia arvoja. Tämä vaatii paljon resursseja ja yritykset ottavat tässä myös riskin, jos ne joutuvat yksin vastustamaan suurvaltojen pyrkimyksiä. Yritysten katto-organisaatioiden (esim. BusinessEurope) alla toimiminen voi tuoda anonymiteettiä herkkien kysymysten käsittelyyn. Tulisikin pohtia, millaisen roolin kattojärjestöt voisivat ottaa yritysten ja Euroopan unionin intressien edistämisen tueksi.

Vastatakseen uusiin haasteisiin Suomi tarvitsee vahvemmin yhdessä standardisoinnissa toimivan Euroopan unionin, joka on tunnistanut standardisoinnin politisoitumisen ja kykenee reagoimaan siihen. Euroopan unionissa on myös syytä noteerata, että ”standardisointijohtajuus” syntyy teknologisesta tuotekehitysohjatavuudesta ja, jos tutkimus- ja kehityspanostukset eivät ole riittäviä, on vaikea vaikuttaa uusien tuoteratkaisujen standardeihin. Kiina ja Yhdysvallat ovat tämän osalta ymmärtäneet Euroopan unionia nopeammin standardisoinnin merkityksen.

Suomalaisyrietykset osallistuvat melko kattavasti kansainväliseen standardisointiin Suomen kannalta keskeisillä osa-alueilla, mutta aktiivisuus voisi olla merkittävästi laajempaa. Suomalaisyrietykset eivät ole riittävässä määrin tunnistaneet standardisoinnin strategista merkitystä, jota Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen suurvaltataistelu entisestään korostaa. Yritysten osallistumisen lisääminen on asetettu Suomen Standardisoimisliitto SFS:n strategiseksi tavoitteeksi.

3.4 Markkinoillepääsy

Kiinan ja Yhdysvaltojen välisten jännitteiden jatkuessa on odotettavissa, että molemmat maat myös jatkossa asettavat uusia rajoituksia, jotka vaikeuttavat toisen maan yritysten, tuotteiden, palveluiden ja investointien markkinoillepääsyä. Osa näistä rajoituksista voi aiheuttaa sekä haasteita että mahdollisuuksia suomalaisyrityksille. Kilpailijoiden sulkeminen pois markkinoilta voi tarjota suomalaisyrityksille uusia yksittäisiä mahdollisuuksia, mutta samalla osa rajoituksista voi myös kohdistua suoraan suomalaisyrityksiin.

Kiinan ja Yhdysvaltojen taloudet tarvitsisivat myös kaupan vapauttamista ja uusia markkinoita. Erityisesti Kiinassa on nähtävissä jonkin verran lisääntyntä halua tehdä uusia kaupp- ja investointisopimuksia, koska maa etsii vaihtoehtoisia markkinoita Yhdysvalloille.

Tullit ovat olleet olennaisessa osassa Yhdysvaltojen ja Kiinan välistä kauppasotaa. Tullien käyttö osana kauppapoliittista vaikuttamista korostui presidentti Trumpin kaudella, mutta Yhdysvallat kohdisti aiemmin Kiinaan erityisesti polkumyyntitulleja. Trumpin kaudella tulleja asetettiin enemmän kansalliseen turvallisuuteen vedoten yleisistä kansainvälisistä kauppasäännöistä poiketen. Edelleen voimassaolevat tullit kohdistuvat yli puoleen Yhdysvaltojen ja Kiinan välistä kauppaa. Yhdysvaltojen ja Kiinan toisilleen asettamilla tulleilla on ollut jonkin verran suoraa ja välillisiä vaikutuksia myös suomalaisiin yrityksiin, mutta isossa kuvassa yritykset ovat sopeuttaneet nykyisiin tulleihin ja muokanneet tarvittaessa toimitusketjujaan. Tulleilla ei odoteta olevan lähivuosina samanlaista roolia Yhdysvaltojen ja Kiinan välisessä suurvaltataistelussa, mutta mikäli maiden välinen konflikti kuitenkin kärjistyy, ei voida sulkea pois uutta merkittävää kaupan rajoittamista myös tullien muodossa. Jos Yhdysvallat tai Kiina lähtisivät aggressiivisesti sulkemaan omaa markkinaansa, voisi se saada myös muut maat tarttumaan protektionistisiin keinoihin suojataksaan omaa teollisuuttaan kauppavirtojen etsiessä uusia markkinoita.

Ulkomaiset investoinnit ovat suurvaltakilpailun kiihtyessä nousseet Yhdysvalloissa huomion kohteeksi ja suhtautuminen erityisesti kiinalaisiin investointeihin on muuttunut varovaisemmaksi. Yhdysvallat on viime vuosina toteuttanut uusia ohjelmia, joilla valvotaan ulkomaisia investointeja sensitiivisillä sektoreilla. Kiina on aina ollut tiukasti säädelty investointiympäristö, ja ulkomaisilla yrityksillä on rajalliset mahdollisuudet investoida Kiinaan. Kiina on viime vuosina avannut sektoreita ulkomaisille investoinneille, mutta samalla se on kehittänyt uusia välineitä markkinoihin vaikuttamiseen. Kansallisen turvallisuuden korostaminen ja tammikuussa 2021 voimaan tullut uusi laki ulkomaisten investointien tarkastelusta kansallisen turvallisuuden perusteella nähdään reaktiona Yhdysvaltojen toimille, mutta siihen liittyvät toimet eivät kohdistu kuitenkaan vain Yhdysvaltoihin. Jatkossa myös teknologian pakkosiirrot ovat jatkossa suuri investointeihin liittyvä huolenaihe Kiinaan investoiville yrityksille. Teknologian pakkosiirtoja on käsitelty muun muassa EU:n ja Kiinan välisessä investointisopimuksessa, jonka ratifioinnin eteneminen näyttää EU:ssa toistaiseksi pysähtyneen.

Ulkomaisten investointien valvonnan odotetaan vahvistuvan lähitulevaisuudessa entisestään, ja Yhdysvalloissa luodaan todennäköisesti uusia sääntöjä, jotka rajoittavat erityisesti kiinalaisia sijoituksia. Tämän seurauksena kiinalaisinvestoinnit suuntautuvat entistä enemmän muille markkinoille. Viime aikoina Kiinan oma vientiluototus on ollut rajallisempaa ja sijoitusten riskirahoitus vähäisempää.

Julkisia hankintoja ja niiden rajoituksia voidaan käyttää suurvaltapolitiikan välineenä. Yleisesti ottaen ulkomaisten yritysten mahdollisuudet osallistua kansallisiin julkisiin hankintoihin ovat usein hyvin rajoitettuja ja suurvaltakilpailu heikentää näitä mahdollisuuksia entisestään. Kun keskinäisriippuvuuksia halutaan vähentää tiettyjen maiden kanssa, on todennäköistä, että julkisia hankintoja suunnataan Yhdysvalloissa, Kiinassa ja muissakin

maissa myös jatkossa entistä enemmän kotimaisille yrityksille ja tuotteille rajoittaen näin suomalaisyritysten mahdollisuuksia. Esimerkiksi Kiinassa on tullut esille suomalaisyrityksiä koskevia Made in China –politiikasta johtuvia tapauksia julkisten hankintojen rajoittamisesta. Euroopan unionin julkiset hankinnat ovat varsin avoimia ulkomaisille yrityksille, mutta myös Euroopan unionin sisällä on tiedostettu julkisiin hankintaprosesseihin liittyvät ongelmat ja paine vastata erityisesti Kiinan käyttämiin epäreiluihin keinoihin, kuten läpinäkymättömiin valtiontukiin, kasvaa. Yhdysvallat tulee myös jatkossa käyttämään julkisia hankintoja keinona houkuttaa yrityksiä kotiuttamaan tuotantoketjuja.

Yrityksille tämä voi tarkoittaa valintatilanteeseen joutumista. Yrityksen käyttämä kiinalainen teknologia tai pääoma voi käytännössä rajoittaa sen mahdollisuutta osallistua Yhdysvaltojen julkisiin hankintoihin. Ulkomaisten yritysten on perinteisesti ollut hankala osallistua Kiinan julkisiin hankintoihin ja jatkossa markkina saattaa sulkeutua entisestään.

Tietojen vapaasta liikkuvuudesta (datan liikkuvuus) on tullut suurvaltojen vaikuttamisväline ja merkittävä kilpailutekijä muun muassa kolmansilla markkinoilla. Datan liikkuvuudella viitataan digitaalisen tiedon siirtoon yleensä verkossa maiden rajojen yli. Data, varsinkin suuri määrä dataa, mahdollistaa monet nykyisistä teknologioista. Se auttaa yrityksiä määrittämään asiakkaidensa ostokäyttäytymistä ja muokkaamaan tuotteensa mahdollisimman hyvin vastaamaan asiakkaidensa vaatimuksia. Toisaalta datan kerääminen sisältää riskejä, ja riskien vuoksi sitä myös yritetään rajoittaa tavalla tai toisella. Miljoonien ihmisten henkilötietoja sisältävien suurten tietomassojen (big data) laittomat tiedonsiirrot voivat aiheuttaa korvaamatonta vahinkoa.

Euroopan unionilla, Yhdysvalloilla ja Kiinalla on hyvin erilainen lähestymistapa tietovirtojen hallintaan: dataan, sen liikuttamiseen, säilyttämiseen ja käyttämiseen. Nämä erilaiset ja osittain myös epäyhteensopivat lähestymistavat voivat johtaa maiden väliseen eriytymiskehitykseen. Yrityksille lähestymistapojen erot tarkoittavat merkittäviä esteitä datan liikuttamiselle ja hyödyntämiselle.

Yhdysvaltojen lähestymistapa korostaa datan vapaata liikkuvuutta, kun taas Euroopan unioni ja Kiina painottavat tiedon suojaamista, vaikka hyvin erilaisista lähtökohdista. Euroopan unioni haluaa pitää yksityisten kansalaisten tiedot turvassa, kun taas Kiina haluaa turvata kansalaistensa tiedot muilta. Kiinan säädökset vaativat datan lokalisointia eli datan säilömistä palvelimille, jotka sijaitsevat fyysisesti Kiinassa. Yritys ei voisi siirtää tietoa Kiinasta ulos ilman, että se läpäisisi datan siirtoon tarvittavaa turvallisuusarviointia. Lisävaikkeitä aiheuttaa Kiinan turvalain puitteissa hallituksen lähes rajoittamaton pääsy tallennettuun dataan, mukaan lukien ohjelmistojen lähdekoodiin ja salausavaimiin.

Yritysesimerkki III

Verkkokauppa VK haluaa laajentaa Yhdysvaltain ja Kiinan markkinoille. Yhdysvaltoihin laajentaminen onnistuu datan siirtämisen kannalta suhteellisen helposti, eikä ole välttämätöntä eriyttää verkkokaupan tietokantoja tai palvelimia. Kiinaan etabloituessa yrityksen pitää vuokrata palvelintilaa Kiinasta, säilöä ja käsitellä kiinalaisten asiakkaidensa tietoja siellä. Tätä dataa ei voi myöskään suoraan siirtää Kiinasta esimerkiksi Suomeen, koska se on luvanvaraista toimintaa.

Yhdysvallat ja Euroopan unioni pyrkivät molemmat estämään joidenkin maiden, kuten Kiinan, harjoittamaa tiedon lokalisaatiota eli pakotettua paikallistamista, jota ne pitävät tarpeettomana kaupanesteenä. Euroopan unioni asettaa kuitenkin enemmän vaatimuksia datan turvalliselle käsittelylle ja liikkumiselle kuin Yhdysvallat.

On arvioitu, että datan liikuttaminen on kasvattanut globaalia bruttokansantuotetta useilla biljoonilla dollareilla. Datavirtojen kohtaamilla erilaisilla rajoituksilla onkin myös suoria negatiivisia vaikutuksia talouskasvuun.

Yritysesimerkki IV

Suomalainen pk-yritys ZZ on kehittänyt ainutlaatuisen teknologian, jolla se tekee laadukkaita ja kalliita tuotteita pienelle kohderyhmälle Yhdysvalloissa. Yksi keskeinen komponentti tulee kuitenkin Kiinasta. Yhdysvallat asettaa kyseisen kiinalaisyrittäjän tuontikieltolistalle, mikä katkaisee vientimahdollisuudet Yhdysvaltoihin.

Yrityksille datan liikuttaminen on merkittävä markkinoillepääsykysymys ja kilpailutekijä. Datan liikuttamiseen tarkoitetut rajoitukset voivat johtaa siihen, että yritykset joutuvat muokkaamaan myytäviä palvelujansa tai laitteitansa, jotta ne mukautuvat tietyn alueen säädöksiin aiheuttaen näin tehottomuutta ja kustannuksia.

3.4.1 Johtopäätökset markkinoillepääsystä

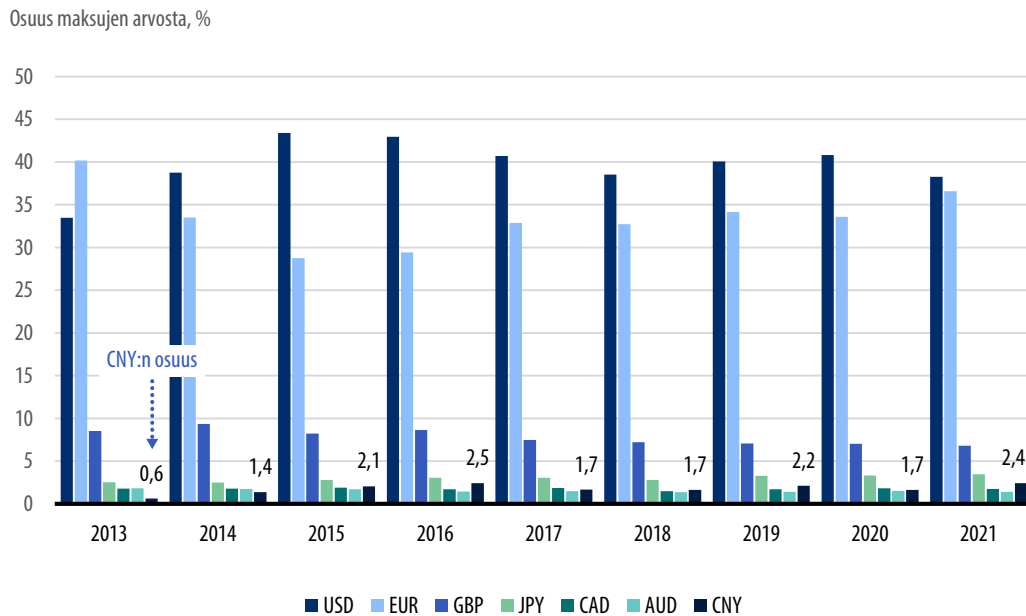
Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen vastakkainasettelu tulee vaikuttamaan toimintaympäristön kehittämiseen jatkossakin. Tilanteen kärjistyminen entisestään ei ole poissuljettua. Suomen vahvuusalueet liittyvät korkeaan teknologiaan, ja suurvaltojen jännitteet uhkaavat tuoda entistä enemmän rajoitteita, joilla on vaikutusta myös pidemmällä aikavälillä. Kaikki vaikutukset eivät tule asetuksista ja säännöistä vaan myös asenneilmapiirin muutokset voivat tuoda rajoitteita kauppaan. Suomalaisten yritysten tulevaisuuden kilpailukykyyn ja siten markkinoillepääsyyn vaikuttaa myös innovaatioyhteistyön kehittyminen, erityisesti mikäli joudutaan valitsemaan Yhdysvaltojen ja Kiinan välillä tai jokin suunta tulee mahdottomaksi.

Suomalaisille yrityksille voi lyhyellä aikavälillä avautua uusia mahdollisuuksia Kiinassa, jos amerikkalaisia yrityksiä suljetaan pois (ja toisin päin). Kokonaisuudessaan kauppasodan vaikutukset ovat kuitenkin kielteiset ja luovat epävarmuutta liiketoimintaympäristöön.

Tässä viitekehyksessä toimiminen vaatii osaamista ja ymmärrystä. Viranomaistahojen ja elinkeinoelämän yhteisen tilannekuvan ylläpito on tärkeää, samoin kuin ajantasaisen tiedon välittäminen yrityksille. Taloudellinen analyysi erityisesti arvoketjunäkökulmasta on yksi tärkeä osa tätä työtä. Laaja-alainen keskustelu suurvaltakamppailun vaikutuksista Suomen kauppapolitiikan linjoihin on suositeltavaa. Euroopan unionin yhteisen kauppapolitiikan avoimuuden ylläpitäminen ja kehittäminen ovat Suomen kaltaisen pienen avotalousmenestyksen kannalta keskeistä.

3.5 Rahoitus

Suurvaltakilpailu näkyy myös globaalissa rahoitusjärjestelmässä. Yhdysvaltain hallitseva asema dollarijärjestelmän (Kuvio 6) ja monien rahoitukselle keskeisten instituutioiden valtiaana on saanut Kiinasta haastajan. Kiina pyrkiikin määrätietoisesti luomaan nykyiselle liberaalille järjestelmälle vaihtoehdon, jossa se voi kiertää Yhdysvaltain hallitsemia rahoituslaitosten maksu- ja viestijärjestelmiä ja perustaa itselleen ja kumppanimailleen laajan kirjon vaihtoehtoisia rahoitusmekanismeja.

Kuvio 6. Valuuttojen osuudet globaaleista maksuista, %. Lähteet: SWIFT ja BOFIT.


Kiinan sisäisessä rahoitusjärjestelmässä avainasemassa ovat pääosin julkisomisteiset politiikka- ja liikepankit. Niiden tehtävä on allokoida pääomia puoluevaltion tavoitteiden mukaisesti. Yritysten luottokelpoisuutta ei viime kädessä ratkaise niiden rahoitusasema vaan niiden suhde puolueeseen ja sen tavoitteisiin (ns. implisiittinen takaus). Viime vuosina järjestelmä on suosinut enenevässä määrin julkisomisteisiä yrityksiä yksityisten kustannuksella. Uusien toimijoiden kuten internet-pohjaisten rahoittajien elintilaa on viime aikoina kavennettu sääntelyllä. Valtiollisen digivaluutan käytön yleistymisen lisäksi radikaalisti valtion kykyä valvoa sekä yritysten että kansalaisten transaktioita. Kansainvälisellä tasolla kiinalaisen digivaluutan käyttöönotosta on kuitenkin vielä pitkä matka siihen, että digijuan murentaisi dollarijärjestelmän ylivaltaa.

Kiina on nopeasti noussut merkittäväksi rahoitusvallan käyttäjäksi huolimatta siitä, ettei sen valuutta juan ole vapaasti vaihdettava. Vaihtoehtoisen maksujärjestelmän ja keskuspankkinsa swap-järjestelyjen ohella siitä on tullut maailman suurin valtiollinen lainantaja. Keskeisenä välineenä on ollut Belt and Road –aloite (BRI), jonka puitteissa se on lainoittanut etenkin köyhien ja keskituloisten maiden kiinalaisvetoisia infrastruktuurihankkeita. Osaa Kiinan antamista lainoista ei ole julkistettu, mikä vaikeuttaa lainansaajamaiden luottokelpoisuuden arviointia. Lainojen ehdot ovat tyypillisesti länsimaisia ankarammat ja sisältävät poikkeuksellisia poliittisia ja taloudellisia klausuuleja. Hankkeet eivät myöskään ole aina osoittautuneet kestäviksi ympäristöllisessä tai taloudellisessa mielessä. Koska lainansaajat eivät ole kyenneet maksamaan lainoja sovitusti, niitä on jouduttu neuvottelemaan uudelleen. Huippuvuoden 2016 jälkeen lainavolyymit ovat selvästi pienentyneet.

Taustalla ovat luottotappiot ja Kiinan vaihtotaseen heikentyminen, joka rajoittaa sen käytössä olevan dollarirahoituksen määrää. Se on osallistunut G20-maiden toimiin, joilla kehittyvien maiden velkojen takaisinmaksu on jäädytetty.

Hongkongilla on merkittävä asema Kiinan rahoituskeskuksena. Siellä sijaitsee maailman kolmanneksi suurin pörssi ja sijoittajien kiinnostus sitä kohtaan on tasaisessa kasvussa itsehallintoalueen poliittisesta tilanteesta huolimatta. Kiinalaiset teknologiayritykset ovat siirtäneet osakeantejaan Hongkongiin ja Shanghaihin ja tämän kulkusuunnan ajatellaan jatkuvan. Samalla Hongkong toimii porttina Kiinaan ulkomaisille yrityksille. Ulkomaisista sijoituksista Kiinaan noin puolet kulkee Hongkongin kautta ja Kiinasta ulkomaille tehtävistä sijoituksista lähes 60 prosenttia kulkee Hongkongin läpi. Hongkongilaiset yritykset ovat lisäksi merkittävin sijoittaja Manner-Kiinassa.

Yhdysvallat tiedostaa enenevässä määrin Kiinan haasteen rahoitusmarkkinoilla ja on jossain määrin reagoinut siihen. Se on mm. perustanut uuden rahoituslaitoksen, US International Development Finance Corporationin (ennen Overseas Private Investment Corporation). Geotaloudellinen toimintalogiikka on palaamassa Yhdysvaltojen viennin- ja kehitysrahoitukselle relevanttien instituutioiden ohjenuoraksi. Yhdysvaltojen mahdollisesti rahoittamat projektit Afrikassa tai Latinalaisessa Amerikassa voivat vaikeuttaa kiinalaisen teknologian käyttöönottoa. Yhdysvallat on suhtautunut entistä myönteisemmin esimerkiksi Maailmanpankin ja muiden alueellisten, monikansallisten kehityspankkien pääomankorotuksiin. Se on kiristänyt myös jossain määrin Yhdysvaltoihin suuntautuvien suorien sijoitusten valvontaa. Kiinalaiset suorat sijoitukset Yhdysvaltoihin ovatkin selvästi vähentyneet viime vuosina.

Yhdysvaltojen ja Kiinan rahoitusjärjestelmien integroituminen on kuitenkin jatkunut muilla tavoin. Kiina on avannut osittain rahoitusmarkkinoitaan amerikkalaisille finanssi-alan yrityksille ja nämä ovat tarttuneet tilaisuuteen innokkaasti. Kiinalaisyritykset ovat myös entistä paremmin edustettuina erilaisissa sijoitusindekseissä, jotka ovat usein yhdysvaltalaisia. Juanissa noteerattujen ulkomaisten osakeomistusten, joukkovelkakirjojen ja lainojen arvo onkin kaksinkertaistunut vuodesta 2018. Samoin kiinalaisyriyten listautuminen Yhdysvaltain pörssiin on jatkunut.

Yhdysvaltain kiristyneet alkuperävaatimukset rajoittavat hankkeiden rahoitusmahdollisuuksia. Poliittisella tasolla tukea löytyy enemmän, mutta näidenkin aloitteiden täytäntöönpano on ontunut. Infrastruktuurihankkeiden edistämiseen yhdessä Intian, Japanin ja Australian kanssa tähtäävä Blue Dot Network on käynnistynyt hitaasti, ja Clean Network –aloite esiteltiin vasta vuonna 2020.

Vaikka euron käyttö maailmantaloudessa on lisääntynyt, Euroopan unioni on riippuvainen dollarijärjestelmästä ja erityisesti pankkien viesti- ja maksujärjestelmistä. Ongelmaan

herättiin Trumpin hallinnon irtauduttua Iranin ydinohjelmaa koskevasta sopimuksesta ja uhattua pakotteilla eurooppalaisia toimijoita, jotka käyvät kauppaa Iranin kanssa. Toisaalta kiinalaisen rahoituksen haasteeseen on pyritty vastaamaan nostamalla EU:n profiilia yhteyksien ja infrastruktuurin globaalina rahoittajana sekä ehdottamalla toimia tasaisen pelikentän edistämiseksi EU:n sisällä. Transatlanttisen yhteistyön syventyminen juuri yhteyspolitiikassa näyttää Bidenin hallinnon myötä entistä todennäköisemmältä.

Euroopan komissio on hiljattain esittänyt, että pääomamarkkinaunionia ja digitaalista rahoitusala kehittävä ja kestävä rahoitusta edistämällä vahvistetaan myös euron ja sitä kautta Euroopan unionin strategista autonomiaa. Komissio on hiljattain ehdottanut myös uutta vientiluottojärjestelyä (export credit facility) osana kauppapoliittista välineistöään. Samalla Euroopan unionissa on vireillä prosessi, jolla eurooppalaista kehitysrahoitusarkkitehtuuria pyritään vahvistamaan. Aikaa myöten prosessi voisi johtaa Euroopan unionin oman kehityspankin syntyyn.

3.5.1 Johtopäätökset rahoituksesta

Yritysten näkökulmasta suurvaltakilpailuun liittyvä kehitys vaatii entistä parempaa ymmärrystä liiketoiminnan poliittisesta kontekstista ja mahdollisista riskeistä. Jos yritys esimerkiksi valmistaa kaksikäyttötuotteita, kerää suuria määriä henkilötietoja tai on sidoksissa kriittiseen infrastruktuuriin, sen on tunnettava entistä paremmin sekä asiakkaansa että rahoittajansa. Joissain tapauksissa julkisomisteisiin rahoittajiin voi liittyä enemmän riskejä. Rahoittajien tunteminen kuitenkin on haasteellista maailmassa, jossa omistus voi edelleen olla merkittävässä määrin anonyymiä ja todelliset intressitahot piilotettuja.

Samalla kun Kiinan intressissä on ylläpitää integroitumista globaaleihin rahoitusmarkkinoihin, se myös pyrkii lisäämään autonomiaansa. Juanin asemaa dollarin haastajana rajaavat Kiinan sen vaihdettavuudelle asettamat rajoitukset. On tärkeää seurata, missä määrin Kiinan pyrkimykset vähentää riippuvuuttaan dollarijärjestelmästä etenevät ja miten se onnistuu digivaluuttansa kehittämisessä. Jatkoseuranta vaativat myös mahdolliset muutokset Kiinan ulossuuntautuvien pääomaliikkeiden rajoituksiin, jotka aiheuttivat yrityksille haasteita erityisesti vuoden 2016 alussa. Vaikka tilanne on tämän jälkeen helpottunut, niin riski pääomaliikkeiden rajoituksille on edelleen olemassa.

Yritysesimerkki V

Yritys X vie Yhdysvaltoihin julkisten hankintasäännösten alaisia kaksikäyttötuotteita. Yhdysvaltojen kasvavan Kiina-kriittisyyden ja julkisille hankinnoille asetettujen rajoitusten seurauksena yritys välttää kiinalaista rahoitusta mahdollisten maine- ja liiketoimintariskien välttämiseksi.

Yhdysvallat on viime vuosina pyrkinyt kehittämään omia rahoitusinstrumenttejaan vastatakseen Kiinan lisääntyvään vaikutusvalttaan esimerkiksi Afrikassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Yhdysvaltojen suhtautuminen kiinalaisiin tuotantoketjuihin on muuttunut selvästi kielteisemmäksi. Vaikutuksia on ilmennyt erityisesti Yhdysvaltojen puolustusmäärärahoihin liittyvissä julkisissa hankinnoissa tai teknologiatoimialoilla, joilla maa näkee olevan vaikutuksia sen kansalliseen turvallisuuteen. Suurvaltakamppailu on johtanut pohdintaan myös siitä, miten sensitiivisillä toimialoilla toimivissa yrityksissä tulisi suhtautua yhdysvaltalaisiin ja kiinalaisiin sijoituksiin. Huolena on ollut, että kiinalaisella rahoituksella voisi olla negatiivisia vaikutuksia Yhdysvaltojen markkinoilla toimimiseen ja kiristynyt suurvaltakamppailu voisi johtaa valintatilanteisiin Yhdysvaltojen ja Kiinan välillä.

Euroopan unionin toimia globaalien asemansa vahvistamiseksi rajaa sen rahoitusmaailman hajanaisuus ja riippuvuus sekä Kiinan markkinoista että toisaalta dollarijärjestelmästä. Tästä syystä Euroopan komissio on tehnyt ehdotuksia eurojärjestelmän vahvistamiseksi ja sisämarkkinoiden kehittämiseksi. Huoli kriittisen infrastruktuurin siirtymisestä ulkomaalaiseen määräysvalttaan tai omistukseen on vahvistunut Euroopassa. Komission ehdotukset kolmansien maiden kilpailua vääristäviin valtiontukiin puuttumiseksi ovat kannatettavia sekä Euroopan unionin että WTO:n tasolla. Euroopan unionin kolmansien maihin suunnattua rahoitusta tulisi pystyä ohjaamaan paremmin unionin ja sen yritysten aseman vahvistamiseen. Euroopan unionin kannalta ongelmana on, että sen nykyinen kehitysrahoitus- ja vientiluottoarkkitehtuuri vastaavat huonosti suurvaltakilpailun haasteisiin. Eurooppalaisen lainamuotoisen kehitysrahoituksen volyymit ovat kiinalaisiin kilpailijoihin verrattuina melko vaatimattomia ja suuntautuvat usein paremminkin keskituloihin kuin alhaisen tulo-tason maihin. On myös tilanteita, joissa eurooppalaiset yritykset eivät voi toimittaa tai toteuttaa kehitysvaikutuksiltaan merkittäviä hankkeita, koska vientiluoton markkinaehtoisuus ja dollarimääräisyys tekevät siitä asiakkaan kannalta kalliin tavan rahoittaa niitä.

Euroopan unionin uudet välineet, kuten Euroopan kestävän kehityksen rahasto+ (EKKR+), antavat mahdollisuuden pureutua korkeisiin rahoituskustannuksiin esimerkiksi uusiutuvan energian hankkeissa. Myös EU:n yhteyspolitiikan sekä kehitysrahoitus- ja vientiluottoarkkitehtuurin kehittämistä käydään keskustelua. Olisi kuitenkin pohdittava, ovatko nyt

ehdotetut toimet riittäviä ja olisiko ehdotusten toimeenpanoa nopeutettava. Euroopan unionin panosta kaivattaisiin erityisesti kehittyvien maiden velkajärjestelyissä ja korrup-tion vastaisessa taistelussa. Suomenkin olisi hyvä vahvistaa sekä kehitysrahoitustaan että vientiluototustaan, mutta samalla eurooppalaisen vipuvarren käyttäminen on välttämätöntä, jos haasteeseen halutaan todella tarttua.

4 Suositukset

Hankkeen koordinaatioryhmä on selvitystyön perusteella päättänyt esittämään seuraavat suositukset:

4.1 Suomalaisyrityksille

- Yritysten tulee olla **tietoisia suurvaltakilpailusta ja sen mukanaan tuomista riskeistä**. Poliittisen tilanteen vaikutukset sekä liikesuhteisiin, asiakkaisiin ja rahoittajiin sekä näiden taustat on tunnettava. Yrityksen on varauduttava suurvaltakilpailun kiihtymiseen ja tunnistettava valtioiden ja mahdollisesti valtioihin kytköksissä olevien kansainvälisten yritysten ja sijoittajien aiheuttamat mahdolliset riskit yrityksen toiminnalle tai kansalliselle turvallisuudelle. Tämä tulee huomioida esimerkiksi rahoitusratkaisuisissa, tutkimus- ja kehitystyössä sekä henkilöstön rekrytoinnissa.
- Yritysten tulee **identifioida riskit liittyen vientivalvonta- tai pakotesäädösten** mahdolliseen rikkomiseen, sekä menetelmät rikkomusten välttämiseksi. Pakotteisiin liittyvää osaamista tulee syventää ja osoittaa työhön riittävät resurssit huomioiden sekä asiakastuntemus että tuotantoketjujen auditointi, jotta riskit ja uhat voidaan todeta.
- **Yritysten sisäistä vientivalvontaa tulee kehittää** Euroopan unionin suosituksen yritysten sisäisestä vientivalvontaohjeistuksesta (Internal Compliance Programme, ICP) mukaisesti. Yrityksen tulisi vientivalvontaprosesseissaan huomioida Euroopan unionin suosituksen lisäksi muu kansainvälisen kaupan sääntely. Yrityksen sisäinen vientivalvontaohjeistus voi helpottaa vientivalvontamenettelyitä ja on eduksi erityisesti tilanteissa, joissa yritys on tahtomattaan rikkonut vientivalvontalainsäädäntöä.
- **Yritysten tulee ymmärtää rahoitukseen liittyvät riskit ja mahdollisuudet:**
 - Kiinan rahoitusjärjestelmä suosii tietoisesti julkisomisteisia ja strategisilla toimialoilla toimivia yrityksiä. Prioriteettisektoreilla toimivien suomalaisyritysten on tärkeää huomioida rahoituksen ja teollisuuspolitiikan vaikutukset tulevaisuuden kilpailuympäristöön.
 - Uusiin maksuteknologioihin ja sähköiseen keskuspankkirahaan liittyvä toteutuessaan riskejä esimerkiksi liikesalaisuuksien näkökulmasta.
 - Etenkin kehittyvillä markkinoilla, kuten Afrikassa, yritysten tulisi pyrkiä hyödyntämään suomalaisia, pohjoismaisia, eurooppalaisia ja kansainvälisiä rahoituslähteitä ja -välineitä entistä paremmin markkinoillepääsyn helpottamiseksi ja riskien vähentämiseksi.

- Yritysten on hyvä omien resurssiensa salliessa osallistua aktiivisesti kansainvälisten standardien laadintaan ja tässä yhteydessä ottaa huomioon se, että ainakin määrättyjen kansainvälisten standardien laadintaan liittyy eriäviä arvoja ja työskentely tietyissä standardisointielimissä on politisoitunut. Yhteistyö ja tiedonvaihto viranomaisten kanssa kansainvälisessä standardityössä on tärkeää.
- Yritysvastuunäkökulmat ovat korostuneet viime aikoina ja niiden merkitys lisääntyy. Tämä lisää yritysten huolellisuusveloitteeseen liittyvää tuotanto- ja toimitusketjujen selvittämistarvetta.

4.2 Suomen viranomaisille ja yrityksiä edustaville tahoille

- Suurvaltakilpailun ja sen seurauksena tapahtuvan talouksien ja teknologioiden eriytymiskehityksen seuraaminen on tärkeää.
Viranomaisten, yritysten ja niitä edustavien tahojen tulee jakaa tilannetietoa keskenään sekä muodostaa ja ylläpitää yhteistä tilannekuvaa. Kansallisten koordinaatioverkostojen merkitys on yhä keskeisempi.
- Suurvaltakilpailun värittämässä tilanteessa toimiminen vaatii osaamista ja ymmärrystä. Viranomaisten, yritysten ja tutkijoiden tietämystä suurvaltakilpailun ilmenemisestä ja siihen liittyvistä riskeistä tulee vahvistaa ja kielteisiä vaikutuksia pyrkiä vähentämään. Suomalaisoimijoiden Kiinaan liittyvää syväosaamista on tarpeen vahvistaa. Keinoja osaamisen vahvistamiseen tulee miettiä ministeriöiden ja korkeakoulujen yhteistyössä.
- **Yrityksille tulee mahdollisuuksien mukaan tarjota päätöksenteon tueksi ajankohtaista tietoa suurvaltakilpailusta sekä yhteistyöfoorumeita verkostoitumiseen.** Elinkeinoelämän järjestöt voivat osaltaan tarjota alustan ajankohtaisista teemoista käytäville keskusteluille ja siten edistää yritysten mahdollisuuksia välittää tietoja kohtaamistaan haasteista ja jakaa keskenään kokemuksia.
- Yrityksiä tulee mahdollisuuksien mukaan palvella ”yhden luukun periaatteen” mukaisesti viranomaisten toimivaltaan liittyvissä ”trade compliance”-asioissa, kuten pakote- ja vientivalvonta-asioissa. Tämä edellyttäisi viranomaisten resurssien vahvistamista, jotta niiden asiantuntemusta voitaisiin lisätä periaatteen edellyttämällä tavalla.
- Suomessa tulee tehdä lisää analyysia suurvaltakilpailun taloudellisista vaikutuksista kansantaloudelle ja elinkeinoelämälle. On keskeistä pyrkiä ennakoimaan, mihin suuntaan erityisesti suurvaltojen taloudet ja suomalaisyritysten kannalta keskeiset arvoketjut kehittyvät ja mikä on niiden vaikutus Suomen kilpailukyvyllä ja kansantaloudelle. Valtioneuvoston

rahoittamassa selvitys- ja tutkimustoiminnassa tämä aihepiiri on jo huomioitu.

- Suomen tulee huomioida turvallisuusintressit investointien valvonnassa, kuitenkin samalla tukien Euroopan unionin säilymistä kansainvälisille investoinneille mahdollisimman avoimena liiketoimintaympäristönä. On varmistettava, että ulkomaisten investointien valvonta vastaa toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin.
- Yritysten ja laajemmin kansantalouden kriittisillä osaamisalueilla tulee turvata osaavan työvoiman saanti. Näiden osaamisalueiden ylläpitämiseen ja kehittämiseen tulee ohjata resursseja erityisesti koulutuksen ja tutkimustoiminnan kautta.
- Suomen tulee kehittää omia rahoitusvälineitään etenkin kehitysrahoituksen ja vientiluotuksen aloilla.
 - Tulisi harkita Finnveran ja Finnfundin tiiviimpää yhteistyötä, jonka puitteita jaettaisiin tietoa ja pohdittaisiin mahdollisuutta pilotoida yhdessä kehittyville markkinoille suunnattuja rahoitusratkaisuja. Lisäksi on tärkeää seurata tarkkaan kehitteillä olevan Euroopan unionin tason vientiluottojärjestelyn edistymistä ja vaikuttaa sen sisältöön Suomen etujen mukaisesti.
 - Suomen tulisi helpottaa kestävän rahoituksen jalkautumista kehitysmaihin ja poistaa siihen liittyviä lainsäädännöllisiä esteitä. Olisi helpotettava tapoja, joilla yksityishenkilöt ja institutionaaliset sijoittajat voivat sijoittaa kehitysmaissa toimiviin kestävän rahoituksen instrumentteihin, tarvittaessa julkisin kannustimin kuten takauksin. Malleja tähän on löydettävissä mm. muista pohjoismaista.
 - Suomen tulee hyödyntää Euroopan unionin kehitysrahoitusvälineitä (esimerkiksi EKRR+) vipuvartena mahdollisimman hyvin sekä osaltaan edistää Euroopan unionissa toimia, joilla suurvaltakilpailun vaikutuksia voidaan lieventää rahoituksen näkökulmasta.
 - Suomen vahvempi läsnäolo asemamaissa mukaan lukien Euroopan unionin delegaatioissa voisi helpottaa yritysten alkutaivalta.. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää rahoituskelpoisten hankkeiden yksilöintiin ja kehittämiseen.
- Standardisoinnin politisoituessa Suomessa tulee keskustella, miten ministeriöt voivat seurata aktiivisemmin kansainvälisen standardisoinnin kehittymistä ja olisiko tarvetta kansallisen toimintastrategian laatimiselle. Tässä työssä voitaisiin huomioida verrokkimaiden parhaita käytäntöjä.
- Euroopan komissio on pohtinut kansainvälisen standardisoinnin tulevaisuutta ja eurooppalaisten yritysten roolia siinä. Komissiossa on valmistelussa standardisointistrategia, joka on komissiosta saatujen tietojen

mukaan tarkoitus julkaista loppukevästä 2021. Suomi osallistuu strategiasta käytävään keskusteluun ja vaikuttamiseen.

- Suomen tulee pohtia kokonaisvaltaista lähestymistapaa telestandardointiin. Tulee myös tarkastella, onko Suomen mahdollista edistää sitä, että Euroopan unionin komissio ottaa vahvempaa roolia aiheessa. Toistaiseksi komissiolla ei ole ollut asiantuntijaresursseja irrottaa tähän, päinvastoin resursointia on vähennetty.
- Suomen tulee osallistua monitoimijapohjaisten standardisointijärjestöjen työhön, etenkin kun niissä käsitellään länsimaisten arvojen vastaisia standardisoinisaloitteita. Lisäksi tulee pyrkiä arvomaailmaamme edistävän keskustelun käymiseen relevanteissa, konkreettisia tuloksia ja suosituksia tekevissä kokoonpanoissa ja monitoimijafoorumeilla (Freedom Online Coalition, Internet Governance Forum, EuroDIG).

4.3 Euroopan unionin tasolla

- Euroopan unionin tasolla tulee vahvistaa toimia, joilla edistetään unionin ja sen kumppaneiden tavoitteita, sekä toimia, joiden avulla unionissa pyritään suojautumaan suurvaltakilpailun vaikutuksilta. Tämä koskee erityisesti kolmansien maiden pakotteisiin liittyviä ekstraterritoriaalisia vaikutuksia. Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen tulisi lisätä transatlanttista vuoropuhelua. Tehokkain tapa vähentää pakotteisiin kohdistuvaa riskiä on lisätä Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välistä pakotekoordinaatiota. Vaikka asetettavista pakotteista ei lopulta saavutettaisi kaikilta osin yhteisymmärrystä, niin koordinaatiolla voidaan kuitenkin välttää yllätykset.
- Suomen tulee jatkaa Euroopan unionin yhteisen ulko-, turvallisuus- ja kauppapolitiikan kehittämistä ja Suomen muiden tavoitteiden edistämistä sekä pyrkiä mahdollisimman selkeisiin ja vapaata kauppaa tukeviin sääntöihin. Elleivät turvallisuusnäkökulmat muuta vaadi, Suomen intressissä on tukea monenvälisen järjestelyiden ensisijaisuutta, sääntöjen mahdollisimman laajaa globaalia kattavuutta ja yhtenäistä toimeenpanoa. Toimintaympäristössä ja suurvaltakilpailussa tapahtuneet muutokset tulee huomioida Suomen politiikkalinjauksissa mukaan lukien kauppapolitiikka.
- Euroopan unionin ja Suomen lainsäädäntövalmistelussa tulee huomioida suurvaltakilpailuun liittyvän sääntelyn vaikutukset yrityksiin. Tulee mahdollisuuksien mukaan hakea ensisijaisesti vähiten kauppaa rajoittavia ratkaisuja ja välttää EU:n kauppapolitiikan muuttumista nykyistä protektionistisemmaksi. Yritysten mahdollisuudet selvittää suurvaltakilpailuun liittyviä riskejä tulee varmistaa. Esimerkiksi tietosuojan

liittyvän lainsäädännön ei tulisi estää yrityksen mahdollisuuksia suojautua riskeiltä.

- Euroopan unionin tulee yrittää vaikuttaa Yhdysvaltojen ja Kiinan määräyksiin esimerkiksi pakotteiden ja vientivalvonnan osalta sen varmistamiseksi, että turvallisuushuolet huomioidaan, mutta globaali kilpailuympäristö pysyy mahdollisimman avoimena ja tasapuolisena olennaiset turvallisuusriskit huomioiden. Monenkeskisyuden säilyttäminen ja kehittäminen tulee pitää Euroopan unionille tärkeänä toimintaperiaatteena.
- Markkinoiden monipuolistamiseksi ja kilpailukyvyn takaamiseksi Suomen on tärkeä tukea Euroopan unionia uusien kauppasopimusten luomisessa ja tehokkaassa toimeenpanossa sekä yhteyspoliittisten aloitteiden kehittämisessä, erityisesti Aasiassa, Latinalaisessa Amerikassa ja Afrikassa. Euroopan unionin tulee olla keskeisesti mukana uudistamassa maailman kauppajärjestö WTO:ta ja luomassa ja päivittämässä globaaleja sääntöjä muun muassa sähköisen kaupan ja valtiontukien osalta solmia. Euroopan unionin tulee etsiä uusia keinoja, joilla se voi ehkäistä markkinavääristymien syntymistä sisämarkkinoille.
- Euroopan unionin tulee kehittää rahoitusalan sisämarkkinoitaan ja välineitään, joilla se voi paremmin suojata eurooppalaisyrityksiä pakotteilta sekä ulkopuolisten maiden yritystukien vääristäviltä vaikutuksilta:
 - Euroopan unionin tulee osallistua aktiivisesti OECD:n vientiluottosääntöjen uudistamiseen.
 - Eurooppalaista vientiluottoarkkitehtuuria olisi yleisemmin kehitettävä siten, että se mahdollistaa jäsenvaltioiden vientiluottolaitosten paremman yhteistyön ja riskinhallinnan sekä laajemman skaalan. Tavoitteiden saavuttamista voitaisiin edistää kehitteillä olevan Euroopan unionin vientiluottojärjestelyn avulla.
 - Euroopan unionin olisi kehitettävä kehitysrahoitusarkkitehtuuriaan kunnianhimoisesti ja osallistua aktiivisesti kehittyvien maiden velkajärjestelyihin. Team Europe -lähestymistapa ja Euroopan unionin uusi Global Europe -rahoitusväline tarjoavat siihen hyviä mahdollisuuksia. Jälkimmäiseen sisältyvä takausrahasto, Euroopan kestävän kehityksen rahasto+, mahdollistaa paremman koordinaation Euroopan unionin ja kansallisten kehitysrahoituslaitosten välillä ja jalkauttaa myös yksityistä pääomaa. Euroopan investointipankin pyrkimys kehittää kehitysrahoitustaan esimerkiksi tytäryhtiön avulla on keskeisessä asemassa. Kansallisten kehitysrahoitusyhtiöiden osallistuminen parantaisi myös pk-yritysten osallistumisedellytyksiä.
 - Euroopan unionin ulkosuhderahoituksen tulisi säilyä pääsääntöisesti sitomattomana, mutta on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että eurooppalaiset ja suomalaiset yritykset ovat paremmin mukana

Euroopan unionin kehitysrahoitusprojekteissa. Olisi myös otettava käyttöön välineitä, joilla korruptioon, valtiontukiin tai muuten epätasaiseen pelikenttään voitaisiin puuttua. Myös Euroopan unionin tasolla tulisi pyrkiä välttämään rahoituksen siiloutumista parantamalla kehitteillä olevan vientiluototuksen ja kehitysrahoituksen yhteensopivuutta ja täydentävyyttä.

- Euroopan unionin tulee yhdessä samanmielisten maiden kanssa ajaa rahoituksen avoimuutta ja korkeatasoisia standardeja lisääviä ja korruptiota vähentäviä toimia maailmanlaajuisesti sekä pyrittävä sitouttamaan Kiinaa näihin tavoitteisiin mahdollisimman tehokkailla tavoilla.

5 Lopuksi

Tällä ulkoministeriön ja Elinkeinoelämän keskusliiton yhteistyössä valmistellulla raportilla annetaan tiettävästi ensimmäistä kertaa kokonaiskuvaa suomalaisyrityksiin vaikuttavista suurvaltakilpailun vaikuttamisvälineistä, niiden suorista ja epäsuorista vaikutuksista sekä suosituksia tilanteeseen vaikuttamiseksi. Asiantuntijanäkemyksiin ja yrityskyselyyn perustuva selvitystyö on tehty osana Suomen Team Finland -toimintaa tarkoituksena tukea suomalaisyritysten kansainvälistä liiketoimintaa ja parantaa sen edellytyksiä.

On todennäköistä, että tulevaisuudessa suurvaltakilpailu jatkuu tai jopa kiihtyy. Kilpailu teknologiakehityksen johtajuudesta ja arvostiriidat ovat osa tulevaisuutta. Vaikka laaja-alainen talouksien ja teknologioiden eriytyminen ei tällä hetkellä näytä todennäköiseltä, irtikytkentäkehitys tulee vaikuttamaan yritysten arkeen myös jatkossa. Samalla Yhdysvallat ja Kiina säilyvät jatkossakin tärkeinä Euroopan unionin ulkopuolisina kauppakumppaneina. Epävarmuuden jatkuessa on tärkeää kyetä varmistamaan, että Suomen ulko-, turvallisuus- ja kauppapoliittiset tavoitteet toteutuvat. Yritysten viennin, kaupan ja kansainvälisen liiketoiminnan edellytysten tulee säilyä hyvinä ja niitä on pyrittävä edelleen vahvistamaan kansallisin ja Euroopan unionin toimin.

Tästä syystä on tärkeää tunnistaa suurvaltakilpailussa käytettävät välineet, niiden vaikutukset yrityksiin ja tarjota yrityksille päätöksentekoaan varten tarvittavaa tietoa suurvaltakilpailusta.

On selvää, että yritysten valmiudet seurata ja kyky reagoida suurvaltakilpailun vaikutuksiin vaihtelevat. Jatkotyössä on tärkeää huomioida esimerkiksi suuryritysten ja pk-yritysten erilaiset tarpeet. Aihealueeseen liittyvää työtä tulisi jatkaa valtionhallinnon, tutkimuslaitosten, yrityksiä edustavien organisaatioiden ja yritysten kanssa. Raportissa esitetyt toimenpidesuosituksien tarjoavat tälle hyvän perustan. Suositusten toimeenpanoa seurataan ulkoministeriön ja Elinkeinoelämän keskusliiton yhteistyössä.

Hankkeen koordinaatioryhmä kiittää kaikkia hankkeeseen osallistuneita asiantuntijoita ja yritysedustajia hyvästä yhteistyöstä ja arvokkaista näkemyksistä sekä Suomen Pankin nousvien talouksien tutkimuslaitosta tilastoanalyseistä!

Helsingissä 14. kesäkuuta 2021

Hankkeen koordinaatioryhmä:

Ulkoministeriö

Pia Sarivaara (pj.)

Mari Lankinen

Henri Loukusa

Jukka Nikulainen

Kari Puurunen

Mikael Ruotsi

Anu Saarela

Teemu Sepponen

Heli Siikaluoma (28.2.2021 saakka)

Ville Varjola

Elinkeinoelämän keskusliitto

Ari-Pekka Jämsen

Heli Siikaluoma (5.3.2021 lähtien)

Saila Turtiainen (28.2.2021 saakka)

Ulkoministeriön
Julkaisuja

2021:1

ISBN pdf: 978-952-281-336-7
ISSN pdf: 2737-0844