Valtioneuvoston selonteot
julkisen talouden
suunnitelmasta 2023-2026
(VNS 2/2022 vp) ja
turvallisuusympäristön
muutoksesta (VNS 1/2022 vp)

28.4.2022

Antti Ronkainen, väitöskirjatutkija
Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos, Helsingin yliopisto

Lausunto turvallisuusympäristön muutoksesta ja julkisen talouden suunnitelmasta

Kiitän valtiovarainvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto julkisen talouden suunnitelmasta sekä ajankohtaisselonteosta Suomen turvallisuusympäristön muutoksesta. Keskityn lausunnossani kolmeen kokonaisuuteen - Ukrainan sodan ja talouspakotteiden aiheuttamaan talouden näkymien heikkenemiseen, Euroopan lisääntyneisiin investointitarpeisiin Ukrainan sodan myötä sekä Ukrainan sodan ja pakotteiden laajempiin geopoliittisiin seurauksiin.

1. Ukrainan sota ja talouspakotteet heikentävät merkittävästi Euroopan kasvunäkymiä

Selonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta viitataan OECD:n ja Euroopan keskuspankin arvioihin, joiden mukaan Ukrainan sota alentaa maailmantalouden kasvua 0,5-1,5 prosenttiyksikköä ja euroalueen BKT:ta 1-2 prosenttiyksikköä tänä vuonna. Valtiovarainministeriön mukaan maailmantalous kasvaisi 3,5% ja euroalue 3% vuonna 2022.

Kyseessä on vasta varhaiset arviot, joihin sisältyy suurta epävarmuutta. Ukrainan sodan keston lisäksi taloudellisiin seurauksiin vaikuttavat erityisesti EU-maiden mahdolliset tulevat Venäjän energiakauppaa koskevat pakotteet. Tällä hetkellä EU-maat valmistelevat sanktioiden ulottamista Venäjältä ostettavaan öljyyn, minkä lisäksi Venäjä on juuri lopettanut kaasuntoimitukset Puolaan ja Bulgariaan, koska ne ovat kieltäytyneet maksamasta kaasutoimituksista ruplilla. Arviot Venäjän energian kauppasaarron vaikutuksista vaihtelevat suuresti: esimerkiksi saksalaisten tutkimusten mukaan venäläisen energian tuonnin täydellinen lopettaminen leikkaisi Saksan talouskasvua 0,5-5 prosenttia.[1] Näin suuret erot johtuvat laskentamallien taustalla olevista eroista kauppasaarron kerrannaisvaikutuksista. Yhdysvaltain valtiovarainministeri Janet Yellen on varoittanut Eurooppaa, että täydellinen Venäjän energian kauppasaarto nostaisi niin merkittävästi öljyn maailmanmarkkinahintoja, että sillä olisi vakavia seurauksia paitsi Euroopalle, myös laajemmin maailmantaloudelle.[2]

[1] Katso esimerkiksi Bachmann et al. (2022) What if? The Economic Effects for Germany of a Stop of Energy Imports from Russia: https://www.econtribute.de/RePEc/ajk/ajkpbs/ECONtribute_PB_028_2022.pdf & Bundesbank (2022) War against Ukraine: energy embargo could significantly weaken German economy: https://www.bundesbank.de/en/tasks/topics/war-against-ukraine-energy-embargo-could-significantly-weaken-german-economy-889696

[2] Janet Yellen calls for EU caution on Russian energy ban, Financial Times 21.4.2022: https://www.ft.com/content/0738a816-cb3c-44f9-9257-7a8489bf4c9c

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter

Lisäksi on syytä huomioida, että energian hinnannousun seurauksena kotitalouksilla jää vähemmän rahaa kuluttamiseen ja yritystoiminta muuttuu kannattamattomaksi, mikä uhkaa merkittävästi koronapandemian akuutin vaiheen jälkeen alkanutta taloudellista elpymistä. Lisäksi Kiinan jälleen käyttöönottamat järeät koronarajoitukset pahentavat entisestään koronapandemian aiheuttamia häiriöitä globaaleissa tuotantoketjuissa (ns. pullonkaulaongelmat), joiden normalisoitumisen arvioitiin kestävän jo ennen Ukrainan sodan alkamista vuosikausia. Kolmanneksi voimakkaan energian hinnannousun ja koronakriisin aiheuttamien pullonkaulojen seurauksena inflaatio on kasvanut voimakkaasti, mikä lisää keskuspankkien paineita kiristää rahapolitiikkaa. Yhdessä Ukrainan sota, talouspakotteet, energiakriisi, tarjonnan pullonkaulaongelmien jatkuminen ja rahapolitiikan kiristyminen lisäävät merkittävästi todennäköisyyttä, että taloudellinen elpyminen katkeaa ja ajautuu taantumaan. Ennustelaitokset ja pankit korjaavat tällä hetkellä talouskasvua koskevia ennusteitaan alas päin ja inflaatiota koskevia ennusteita ylös päin. Esimerkiksi Bloombergin haastattelemien ekonomistien mukaan Yhdysvallat ajautuu 44% todennäköisyydellä taantumaan ennen vuotta 2024 ja esimerkiksi Deutsche Bank on arvioinut Yhdysvaltojen ajautuvan taantumaan jo ensi vuonna.[3] Kukaan ei ole vielä ennustanut EU:n tai euroalueen ajautumista taantumaan, mutta koska Euroopan talouskasvu on ollut Yhdysvaltoja vähäisempää koronapandemian jälkeen ja se on yhä edelleen riippuvainen Venäjän energiasta, Euroopan talous ajautuu taloudellisiin ongelmiin Yhdysvaltoja todennäköisemmin ja nopeammin.

Selonteossa turvallisuuspoliittisen ympäristön muutokseen keskitytään ainoastaan lyhyen aikavälin kehityksiin, eikä siinä käsitellä paljoakaan Euroopan ja sitä kautta Suomen kohtaamaa taloudellista epävarmuutta. Vaikka talouden lyhyen aikavälin kehityksen arviointiin sisältyy tällä hetkellä erittäin suurta epävarmuutta, on joka tapauksessa selvää, että Ukrainan sodan, talouspakotteiden ja koronapandemian jatkumisen seurauksena Yhdysvaltojen, Kiinan, Euroopan ja Venäjän kasvu tulee olemaan tulevina vuosina heikompaa. Julkisen talouden suunnitelman Liite 4 “Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen” tuo esiin, miten koronakriisin myötä alkaneet poikkeukselliset olosuhteet tulevat todennäköisesti jatkumaan vielä tulevina vuosina. Valtiovarainvaliokunnan onkin syytä korostaa näitä selontekoja koskevassa lausunnossaan suurta epävarmuutta, joka sisältyy Ukrainan sodan ja talouspakotteiden suuruuden arviointiin sekä tuoda esiin laajemmin kehityskulkuja, joiden myötä koronakriisin akuutin vaiheen jälkeen alkanut elpyminen todennäköisesti taittuu. Pahimmillaan edessä voi olla niin sanottu stagflaatio, jossa alhainen talouskasvu yhdistyy korkeaan inflaatioon.

[3] Deutsche Bank Sees 5%-6% Fed Target Rate and Deep U.S. Recession, Bloomberg 26.4.2022: https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-26/deutsche-bank-sees-5-6-fed-target-rate-and-deep-u-s-recession

2. Ukrainan sota lisää merkittävästi Euroopan investointitarpeita

Sen lisäksi, että Ukrainan sota aiheuttaa Euroopan taloudelle erittäin suurta epävarmuutta, se tulee lisäämään laaja-alaisesti Euroopan investointitarpeita. Ukrainan sodan keskeinen opetus Euroopalle on, miten vihreään siirtymään pois fossiilisista sisältyy ympäristöpolitiikan lisäksi keskeisesti geopolitiikka. Jo ennen Ukrainan sodan alkamista komissio on arvioinut, että vihreä siirtymä ja EU:n omien ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää yli 500 miljardin investointeja vuosittain seuraavan 10 vuoden ajan.[4] Ukrainan sodan jälkeen EU on pyrkinyt kunnianhimoisesti lisäämään riippumattomuutta Venäjän tuontienergiasta, mikä lisää vihreän siirtymän kustannuksia entisestään. Sen lisäksi, että uusiutuviin energialähteisiin joudutaan tekemään suurempia ja nopeampia investointeja, energiaa joudutaan ostamaan muualta kalliimmalla. Lisäksi Eurooppa tuskin selviää energiaomavaraisuuden tavoittelussa pelkästään korvaavilla energialähteillä vaan Euroopassa joudutaan myös ajamaan aiottua ripeämmin alas fossiilisten energialähteiden käyttöä.[5]

Euroopan vihreään energiasiirtymään sisältyvä loppuvuosikymmenen haaste tulee olemaan, kuinka saavuttaa samanaikaisesti vihreä siirtymä pois fossiilisista ja riippumattomuus Venäjän tuontienergiasta niin että eurooppalaisten kotitalouksien ja yritysten energiakustannukset eivät nouse kohtuuttomasti. Viime vuonna alkaneen energiakriisin seurauksena Euroopan maiden hallitukset ovat tehneet jo lukuisia tukipaketteja kotitalouksille ja yrityksille hillitäkseen energian hinnannousua.[6] Huomioiden, että energian hinnannousu tuskin normalisoituu nopeasti kohtuulliselle tasolle vihreän siirtymän ja energiaomavaraisuuden tavoittelun seurauksena, ympäristöpolitiikkaan tuleekin kytkeä laajempi sosiaalipoliittinen ulottuvuus erityisesti heikossa asemassa olevien kotitalouksien elinkustannusten hillitsemiseksi.

Ympäristöpolitiikan lisäksi Ukrainan sodan myötä EU-maat tulevat kasvattamaan merkittävästi sotilasbudjettejaan, mikä käy ilmi myös selonteosta turvallisuusympäristön muutoksesta. Ukrainan sodan jatkuessa Ukrainaa tukevien maiden on myös jatkettava aseiden ja puolustusjärjestelmien toimittamista Ukrainaan, mikä näkyy niiden puolustusbudjeteissa. UniCreditin ekonomisti Erik Fossing Nielsen on arvioinut, että pelkästään puolustukseen, vihreään siirtymään ja digitalisaatioon liittyen EU-maat tarvitsevat 3 prosentin suuruisia vuotuisia lisäinvestointeja ainakin seuraavan

[4] European Commission: Towards a green, digital and resilient economy: our European Growth Model: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1467
[5] McWilliams et al. (2022) Can Europe survive painlessly without Russian gas? Bruegel: https://www.bruegel.org/2022/01/can-europe-survive-painlessly-without-russian-gas
[6] Sgaravatti et al. (2022) National policies to shield consumers from rising energy prices. Bruegel: https://www.bruegel.org/publications/datasets/national-policies-to-shield-consumers-from-rising-energy-prices

vuosikymmenen ajan.[7] Lisäksi Ukrainan sodan seurauksena jo lähes 8 miljoonaa ihmistä on lähtenyt maanpakoon, EU:ssa pääasiassa Ukrainan naapurimaihin - Puolaan, Slovakiaan, Unkariin ja Romaniaan. Perustuen vuoden 2015 pakolaiskriisin aiheuttamiin kustanuksiin, on arvioitu, että Ukrainan sodan aiheuttama pakolaiskriisi maksaa pelkästään tänä vuonna yli 40 miljardia euroa.[8]

Ukrainan sodan vaikutus talouskasvuun, vihreään ja oikeudenmukaiseen siirtymään, puolustusmäärärahojen kasvuun sekä pakolaiskriisiin tarkoittaa EU:lle ja EU-maille entistä suurempia pysyviä kustannuksia vuosikausiksi eteenpäin. Tämä tulee huomioida laajemmin Suomen suhtautumisessa finanssipolitiikkaan ja laajemmin EU:n talouspolitiikkaan. Kuten julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, on todennäköistä, että EU-maiden finanssipolitiikkaa ohjaavan vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslauseketta tullaan jatkamaan vielä ensi vuonna. Kasvaneet investointitarpeet tulisi huomioida vakaus- ja kasvusopimuksen uudistuksessa, joka oli ehtinyt alkaa jo ennen Ukrainan sodan alkamista. Vaikka reformi ei tähtäisi sopimuksen numeeristen arvojen muuttamiseen, sopimusuudistuksessa tulisi taata EU-maille riittävä talouspoliittinen liikkumavara, jotta ne voisivat vastata Ukrainan sodan aiheuttamiin moninaisiin taloudellisiin haasteisiin. Lisäksi Suomessakin tulee pohtia, onko Euroopan nykyistä geopoliittista kriisiä ylipäätään mahdollista ratkaista ilman uutta elpymisrahaston kaltaista instrumenttia, joka perustuu EU:n yhteisvelkaan.

3. Ukrainan sota ja talouspakotteet voivat kiihdyttää maailmantalouden moninapaistumista ja aloittaa uuden deglobalisaation aikakauden

Selonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta viitataan arvioihin, joiden mukaan talouspakotteista ja vastapakotteista aiheutuvan Venäjän ja länsimaiden välisen kaupan vähentymisen seurauksena Venäjän BKT voisi pudota 10-20% vuoden 2022 aikana. Hieman epäintuitiivisesti Venäjää kohtaan asetetut pakotteet ovat kuitenkin nostaneet Venäjän keskeisten vientituotteiden arvoa ja samaan aikaan energiatoimitukset Eurooppaan ovat jopa kasvaneet, minkä seurauksena ruplan kurssi on vakautunut sodan alkamisen jälkeen. Jos energiatoimitukset Eurooppaan jatkuvat, on mahdollista että sanktioiden vaikutus Venäjän talouteen on hieman selonteossa arvioitua pienempi. Esimerkiksi investointipankki JPMorgan ja Kansainvälinen

[7] Erik Fossing Nielsen (2022) UniCredit Macro Research Sunday Wrap: https://www.research.unicredit.eu/DocsKey/economics_docs_2022_182687.ashx?EXT=pdf&KEY=C814QI31EjqIm_1zIJDBJG_IvE8eWs1LEQazQ6ndT3A=&T=1

[8] Bruegel (2022) Bold European Union action is needed to support Ukrainian refugees: https://www.bruegel.org/2022/04/bold-european-union-action-is-needed-to-support-ukrainian-refugees/

valuuttarahasto IMF ovat korjanneet ennusteitaan sanktioiden vaikutuksesta Venäjän talouteen alaspäin ja arvioivat Venäjän talouden supistuvan tänä vuonna 7-8,5%.[9]

Vaikka Venäjän talous tulee supistumaan voimakkaasti tänä vuonna, talouspakotteiden vaikutus Venäjän talouteen ei tässä vaiheessa näyttäisi olevan niin suuri kuin niitä asetettaessa kenties toivottiin. Venäjä on onnistunut välttämään taloudellisen romahduksen, minkä lisäksi se on saanut liittolaisia, jotka eivät ole lännen tavoin tuominneet hyökkäyssotaa tai irtikytkemään Venäjää maailmantaloudesta. Venäjä on jo sopinut Intian kanssa uuden kauppasopimuksen, minkä lisäksi Kiina on pysytellyt neutraalina Ukrainan sodan suhteen. Turvallisuusympäristön muutosta käsittelevässä selonteossa käsitellään enimmäkseen talouspakotteiden lyhyen aikavälinen taloudellisia seurauksia, eikä niinkään Ukrainan sodan ja talouspakotteiden pidempiaikaisia geopoliittisia vaikutuksia. Talouspakotteiden lyhyen tähtäimen taloudellisten vaikutusten lisäksi talouspakotteet voivatkin olla edistämässä laajemmin maailmantalouden moninapaistumista, jossa maailma jakautuisi entistä selvemmin liberaalidemokraattisiin ja autoritaarisiin blokkeihin. Tämä vaikuttaisi paitsi geopolitiikkaan, mutta myös laajemmin globaaleihin tarjontaketjuihin, mikä tarkoittaisi uudenlaisen deglobalisaation aikakauden alkua. Näin laajojen globaalien kehityskulkujen muotoutuminen vie vuosikausia, mutta valtiovarainvaliokunnan olisi syytä huomioida mahdollinen globalisaation muodonmuutos arvioidessaan turvallisuuspoliittisen ympäristön muutosta ja sen laajempia ja pidempiaikaisia geopoliittisia seurauksia.

Lopuksi yleinen kommentti turvallisuuspoliittisen selonteon taustaoletuksesta. Selonteossa tuodaan selkeästi esiin, että Euroopan turvallisuus rakentuu yhä selvemmin puolustusliitto Naton varaan ja että Naton selkärangan muodostaa Yhdysvaltain sotilaallinen iskukyky ja erityisesti ydinasepelote. Selonteossa otetaan annettuna, että Yhdysvallat on pysyvästi sitoutunut Euroopan puolustamiseen ja Natoon. Kuitenkin esimerkiksi Yhdysvaltain edellinen presidentti Donald Trump suhtautui välinpitämättömästi ja jopa vihamielisesti Euroopan puolustamiseen, minkä lisäksi hän uhkasi vetää Yhdysvallat pois Natosta. Vaikka Euroopan puolustus yhä perustuu Natoon, johon Suomi ja Ruotsi ovat nyt liittymässä, turvallisuusympäristön muutosta arvioitaessa olisi realistista tuoda esiin mahdollisuus, että Yhdysvalloissa voi tulevaisuudessa olla sellainen hallinto, joka ei ole Joe Bidenin nykyisen hallinnon tavoin sitoutunut Euroopan puolustamiseen. Huomioiden Yhdysvaltain poliittisen epävakauden, selonteossa olisi tärkeää tiedostaa myös Natoon ja Euroopan suhteeseen liittyvät pitemmän aikavälin poliittiset riskit.

[9] Russia defies most dire economic forecasts despite looming recession, Bloomberg.com 19.4.2022: https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-19/russia-learns-to-roll-with-economic-punches-as-shock-wears-off?fbclid=IwAR1BIfMH6ReY3ylkQC3fhvDN-ANJjOpq4mpDYI4iWBvrcR1kMy-w20-SCTY