2. toukokuuta 2022
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

Asia: VNS 1/2022 vp Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta
https://www.eduskunta.fi/pdf/VNS+1/2022

Teema: Arvio puolustusmenojen kasvun vaikutuksesta julkisen talouden näkymiin, muihin määrärahatarpeisiin (esim. ilmastonmuutoksen torjunta) ja mahdollisiin sopeuttamistarpeisiin.

Lausunnon pääsanomat:

- Selonteon antaman kuvan mukaan Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut vuoden 2022 alun aikana merkittävästi. BIOS-tutkimusyksikkö arvioi, että muutoksella on merkittäviä taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia lyhyellä, keskipitkällä sekä pitkällä aikavälillä.
- Muutokseen reagoinnista seuraava puolustusmenojen kasvu on yksi keskeisistä julkiseen talouteen suoraan vaikuttavista ilmiöistä – Suomi seuraa muiden EU-maiden puolustusmenoja- ja investointeja lisäävää linjaa vahvistaessaan maanpuolustustaan.
- Puolustusmenojen kasvun kansantaloudelliset ja julkistaloudelliset vaikutukset riippuvat:
    - menojen konkreettista kohdentamisesta,
    - niiden ajoituksesta,
    - taloudellisen suhdanteen kehityksestä sekä
    - menojen lopullisesta kokonaistasosta.
- Puolustusmenojen lisäys ei välttämättä lisää kansantalouden ja julkisen talouden taakkaa, eikä pakota valtiota luopumaan esimerkiksi ympäristöinvestoinneista tai ajamaan julkisen talouden sopeutusta muilla sektoreilla.

Turvallisuusympäristön muutos ja puolustusmenojen kasvun taloudellinen taakka

Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta antaa kohtalaisen laajan kuvan Suomen tulevien vuosien turvallisuuspoliittisista haasteista. Selonteon antaman kuvan mukaan Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut vuoden 2022 alun aikana merkittävästi. BIOS-tutkimusyksikön arvion mukaan muutoksella on merkittäviä taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia lyhyellä, keskipitkällä sekä pitkällä aikavälillä. Monet vaikutuksista liittyvät toisiinsa, minkä lisäksi ne kytkeytyvät muihin aikamme suurten yhteiskunnallisten haasteiden, kuten ilmastonmuutoksen, luontokadon sekä sosiaalisen hajautumisen, tuomiin vaikutuksiin. Tämä tekee tilanteen jäsentämisestä ja tulevaisuuden skenaarioiden rakentamisesta erityisen vaikeaa juuri nyt.

Julkisen talouden näkökulmasta muutokseen reagoinnista seuraava puolustusmenojen kasvu on keskeinen ilmiö. Nyt jo tiedetään, että Suomi seuraa muiden EU-maiden puolustusmenoja- ja investointeja lisäävää poliittista linjaa vahvistaessaan omaa maanpuolustustaan tulevaisuuden tarpeet huomioiden. Hallitus päätti kevään kehysriihessä esittää puolustukselle kahden miljardin euron lisärahoitusta vuosina 2023–2026. On mahdollista, että tämä summa edelleen kasvaa tulevien päätösten myötä. Aikaisempaan menojen kehityksen uraan nähden kumulatiivinen lisärahoitus voikin asettua useaan miljardiin (ehkä välille 3–5 mrd. euroa) 2020-luvun aikana.

Puolustusmenojen kasvun kansantaloudelliset ja julkistaloudelliset vaikutukset riippuvat käytännössä neljästä tekijästä:

1. menojen konkreettista kohdentamisesta,
2. niiden ajoituksesta,
3. taloudellisen suhdanteen kehityksestä sekä
4. menojen lopullisesta kokonaistasosta.

Mikäli menoilla lisätään pääasiassa kotimaista toimintaa, esimerkiksi kasvatetaan ammattisotilaiden määrää ja lisätään kertausharjoituspäiviä, menot kasvattavat suoraan bruttokansantuotetta sekä saavat aikaan taloudessa positiivisen kerroinvaikutuksen. Mikäli taloudessa on käyttämättömiä resursseja, tämä kohentaa työllisyyttä ja luo talouteen lisätuloja muilla toimialoilla. Tätä kautta myös verotulot kasvavat ja menot rahoittavat osin itse itsensä. Onkin todennäköistä, että kotimaisen toiminnan lisääminen ei aiheuta merkittävää taakkaa kansantaloudelle ja yhteiskunnalle.

Mikäli menoilla lisätään pääasiassa ase- ja puolustustarvikehankintoja ulkomailta, menot eivät kasvat bruttokansantuotetta kotimaassa ja heikentävät samalla kauppa- ja vaihtotasetta – eli Suomen kansantalouden rahoitusasemaa. Mikäli viennin kehitys on muutoin tulevina vuosina heikkoa, on mahdollista, että miljardiluokan puolustustarviketuonti rapauttaa jossain mitassa Suomen rahoituskestävyyttä.

Puolustusmenojen lisäyksen vaikutusta vaihtotaseeseen on siksi syytä tarkastella erityisenä kysymyksenä tulevina vuosina.

Edellisiin kysymyksiin liittyy oleellisesti lisäpuolustusmenojen käytön ajoitus. Mikäli menot lisääntyvät tilanteessa, jossa talous on jo lähellä täystyöllisyyttä tai jossa vaihtotase on muista syistä heikentynyt, taloudellinen taakka ja haaste on suurempi kuin niissä tapauksissa, että työvoimaresurssia on käyttämättä ja vaihtotase on ylijäämäinen. Kun menoilla rahoitettavia hankintoja toimeenpannaan, ajoitusta kannattaa miettiä tarkoin, jos taloudelliset olosuhteet ovat tiukat.

Tällä hetkellä näin ei kuitenkaan ole. Näyttää siltä, että globaalin talouden painamana Suomenkin talous on ajautumassa vuoden 2022 lopulla kohti taantumaa. Lisääntynyt geopoliittinen epävarmuus sekä kiristyvä talouspolitiikka Yhdysvalloissa ja muualla on tuomassa globaaliin talouteen uuden taantuman hyvin vauhdikkaasti. Taantumaolosuhteissa puolustusmenojen lisääminen toimii vastasyklisenä elvytystoimena ja silloin siitä aiheutuva taloudellinen taakka voi periaatteessa poistua kokonaan. Mikäli taantuma jostain syystä – esimerkiksi nopean kansainvälisen talouspoliittisen U-käännöksen avulla – pystytään välttämään, puolustusmenojen lisääminen voi aiheuttaa priorisoinnin tarpeita esimerkiksi muiden julkisten menojen leikkausten tai veronkorotusten muodossa.

Koska emme voi vielä tietää, mikä tulee olemaan puolustusmenojen lisäyksen kokonaissumma 2020-luvulla, on vaikea laatia skenaarioita siitä, mikä niiden kansantaloudellinen ja julkistaloudellinen vaikutus on keskipitkällä ja pidemmällä aikavälillä. Varovainen arviomme on, että puolustusmenot eivät aiheuttaisi liiallista kuormaa kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle tulevina vuosina. Tämä riippuu kuitenkin suuresti talouden yleisestä kehityksestä ja harjoitetusta talouspolitiikasta.

Selvää kuitenkin on, että puolustusmenojen lisäys ei yksiselitteisesti lisää kansantalouden ja julkisen talouden taakkaa. Se ei myöskään pakota valtiota luopumaan esimerkiksi ympäristöinvestoinneista, jotka ovat tulevina vuosina välttämättömiä myös turvallisuuspoliittisista syistä, kuten selonteossakin todetaan. Mikäli taloudellinen suhdanne vuosikymmenen puolivälistä sen loppuun asti on hyvä, vaatii julkisten investointien kohdentaminen ja ajoittaminen aikaisempaa selvästi parempaa koordinointia.

Mitä lähempänä täystyöllisyyttä ja resurssien täysimääräistä käyttöä (myös energiaresurssit) Suomen talous on, sitä tärkeämpää on tehdä sellaisia taloudellisia valintoja, jotka tulevaisuudessa kasvattavat vihreän energian tarjontaa tai luovat energian säästön kautta tilaa välttämättömälle taloudelliselle toiminnalle. Niukkuuden vallitessa tulojen säätely – sekä niiden kokonaismäärän että jakautumisen näkökulmasta – on tärkeää.

Valtiolla tulisi jatkossa olla paremmat välineet tällaiseen taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen ohjaukseen. Esimerkiksi tiedeperusteinen suunnittelu, joka tuottaa päätöksentekijöille realistisia ja yhteiskunnallisesti laaja-alaisia skenaarioita päätöksenteon pohjaksi, tulisi aloittaa Suomessa pikimmiten. Jos joillain talouden

sektoreilla tai toimialoilla on tulevissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa ja tilanteissa laajenemisen tarpeita, suunnittelun kautta voidaan löytää perusteita sille, miten sopeutusta on syytä saada aikaan muilla talouden sektoreilla tai toimialoilla. Kokonaisvaltainen koordinointi on nyt myös talouden ohjauksessa tärkeämpää kuin koskaan.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikkö

Lisätietoja:
Ekonomisti, tutkija Jussi Ahokas
jussi.ahokas@bios.fi
044-9481484

BIOS on itsenäinen monitieteinen tutkimusyksikkö, joka tutkii ympäristö- ja resurssitekijöiden vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan – talouteen, politiikkaan, kulttuuriin – ja kehittää päättäjien ennakointikykyä. BIOS pyrkii tutkimustyöllään tukemaan ekologisen jälleenrakennuksen edellytyksiä Suomessa ja maailmassa.