Aki Kangasharju ja Markku Lehmus, ETLA 2.5.2022

Lausunto tulevaisuusvaliokunnalle: ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp)

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa muuttaa Suomen turvallisuustilannetta sekä suoraan että välillisesti muun muassa talouden kautta. Kun talous kärsii, puolustuksen ja muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttaminen vaikeutuu. Kommentoimme seuraavassa sodasta syntyviä talousvaikutuksia, jotka voivat heijastua Suomen turvallisuuteen ja vakaaseen kehitykseen. Sota synnyttää omat reaktionsa, mutta ne yhdistyvät myös meneillään olevaan koronapandemiasta toipumiseen.

Lyhyt aikaväli

Sodan välittömät talousvaikutukset ovat jäämässä näillä näkymin pieniksi, vaikka ulkomaankauppa sotaa käyvien maiden kanssa on vähentynyt, inflaatio kiihtynyt ja talousluottamus heikentynyt. Osakkeet ovat globaalisti palautuneet shokista ja talouselämän luottamusindeksit ovat pysyneet koronasta toipumisen ylläpitäminä kohtuullisen hyvinä. Korot ovat lähteneet nousuun, mikä tarkoittaa sitä, että rahoitusmarkkinoilla hinnoitellaan enemmän pakotteista johtuvaa inflaation kiihtymistä kuin sodan uhkaa.

Sotaa käyvien maiden rooli maailmantaloudessa on sen verran pieni, että Suomi on näillä näkymin välttämässä taantuman eikä talouskasvu ole hidastumassa kuin prosenttiyksikön ennen sotaa tehtyihin ennusteisiin verrattuna.

Tilanne voi kuitenkin pahentua. Sodan eskaloituminen vaarallisempien aseiden käyttöön Ukrainassa tai Euroopan kyberturvallisuuden heikentämiseen esimerkiksi internet-kaapeleihin hyökkäämällä voisi nopeasti muuttaa tilannearviota pahemmaksi.

Myös Saksan kääntyminen nopeaan energian tuonnin lopettamiseen Venäjältä, yhdessä esimerkiksi Kiinan pahenevan pandemian kanssa, voi tuoda vielä tänä vuonna taantuman Euroopan lisäksi laajemminkin maailmantalouteen. Se puolestaan voisi synnyttää sellaisia jälkiseurauksia, jotka muuttaisivat olennaisesti myös Suomen talouden näkymiä.

Tilannetta pahentaisi samanaikainen Yhdysvaltojen epäonnistuminen omassa rahapolitiikassaan. Pakotteet ja sotaa käyvien maiden viennin häiriintyminen kiihdyttävät jo ennestään koronasta toipumisen nopeuttamaa hintojen nousua. Muutos on niin voimakas, että keskuspankkien on pakko reagoida.

Inflaation kiihtyminen on huolestuttavaa vasta sitten, kun se yhdistyy rahapolitiikan liian nopeaan kiristämiseen. Pelkkä inflaation ja talouskasvun välinen yhteys on taloushistoriassa erittäin heikko. Vasta kymmenien prosenttien inflaation on havaittu selvästi haittaavan talouskasvua.

Merkittävä kysymys on, kuinka paljon myöhässä Yhdysvaltojen keskuspankki on rahapolitiikan normalisoinnissa, ja ajautuuko FED kiristämään rahapolitiikkaa liiankin nopeasti. Se toisi itse aiheutetun taantuman ainakin Yhdysvaltoihin, ja sitä kautta myös Euroopan talouskasvun näkymät heikkenisivät. Viimeisen 60 vuoden aikana Yhdysvalloissa ovat palkat nousseet yhtä nopeasti ja työttömyysaste ollut yhtä alhainen kuin nyt kahdeksan kertaa, ja joka kerta seurauksena on ollut taantuma. Euroopassa inflaatio on kiihtynyt vähemmän, eikä keskuspankilla ole vastaavaa kiirettä rahapolitiikan kiristämisessä.

Stagflaatio ja stagnaatio

Jos nopea inflaatio pitkittyy ja yhdistyy hitaaseen talouskasvuun, puhutaan stagflaatiosta. Viimeksi, ja toistaiseksi ainoan kerran, stagflaatio on vaivannut laaja-alaisesti maailmantaloutta 1970-luvulla. ETLA ei näe stagflaation paluuta suurena uhkana, sillä maailmantalous on täysin erilainen kuin 1970-luvun alussa hajonneen Bretton Woodsin jälkimaininkien globaali ympäristö. Myös riippuvuus öljystä on vähentynyt teknologisen kehityksen ansiosta.

Nykyään globalisaatio on tehnyt talousjärjestelmästä notkeamman, sääntely on tarkoituksenmukaisempaa, keskuspankit ovat pitäneet yllä uskottavaa inflaatiokontrollia jo pitkään, eikä siten 1970-luvun tapaisia inflaatio-odotuksia pääse kovin helposti syntymään. Myös työntekijöiden neuvotteluvoima on globaalissa maailmassa pienempi kuin suljetummalla 1970-luvulla, mikä pienentää palkkaspiraalin todennäköisyyttä.

Ennemminkin tilannetta voisi kuvata paluulla 1940-luvulle, jolloin oli kärsitty sodanaikaisista toimitusvaikeuksista, miehet etsivät sopivaa työtä rintamalta palattuaan ja jälleenrakennuksen ja pakkosäästämisen vuoksi maailmassa oli paljon patoutunutta kysyntää. Seurauksena oli inflaatio mutta myös nopea talouskasvu.

Sodan ja pakotteiden pysyminen nykyisessä vakavuudessaan ei estä maailmantaloutta kasvamasta lähivuosina, joten ETLA uskoo ennemminkin inflaatiosysäykseen ja talouskasvuun kuin spiraalimaisesti nousevaan inflaatioon ja sen vuoksi kasvun pysähtymiseen.

Vaikka koronasta toipuminen ja pakotteet tuovat pääosin tilapäisen inflaatiosykäyksen, sodan myötä kiihtyvä vihreä siirtymä ja turvallisuusinvestoinnit voivat pitkittää inflatorista aikaa. Harvinaisia metalleja ja raaka-aineita tarvitaan tuotannossa yhä enemmän ja siksi myös niiden hintoihin kohdistuu laajoja paineita.

Korot palaavat todennäköisesti pysyvämmin positiivisiksi, vaikkakin historiaan verraten kohtuullisen matalalle tasolle. Näin ollen sekulaarinen stagnaatio eli hitaan kasvun ja nollakorkojen aika voisi loppua koronasta ja sodasta irtautumisen vaiheeseen. Korkomarkkinoiden normalisoituminen olisi hyvä uutinen taloudelle.

Suuren valtion aikakausi

Sekä vihreässä siirtymässä että turvallisuuspolitiikassa on valtiolla merkittävä rooli. Puolustus on lähtökohtaisesti julkisen sektorin tehtävä, ja fossiilisesta energiasta irtautumisessa puolestaan on perusteltua ylläpitää julkisen sektorin ote, jotta teknologinen kehitys suuntautuu riittävän voimakkaasti vihreään siirtymään. Nämä kuitenkin synnyttävät huolen siitä, että valtion rooli kasvaa liian suureksi. Toisen maailmansodan jälkeinen valtion suuri rooli johti ylisääntelyyn ja sen purkamiseen 1980-luvulta alkaen. Nyt on varottava tämän kehityksen uusiutumista.

Vihreä siirtymä tai puolustusmenojen lisäys eivät kuitenkaan väistämättä johda hitaaseen talouskasvuun. Vihreä siirtymä voi nopeuttaa teknologista kehitystä. Samoin turvallisuusmenojen lisäys voi nostaa talouskasvua, jos siihen käytetty raha ohjautuu talouden kannalta tuottavampaan toimintaan kuin vaihtoehtoinen käyttö esimerkiksi julkisissa palveluissa, joissa tuottavuuskasvu on perinteisesti hidasta. Turvallisuuden aloilla tehdyt innovaatiot voivat nopeuttaa tuottavuutta muuallakin taloudessa, ja puolustukseen liittyvät julkiset tutkimus- ja kehitystoiminnan tuet näyttävät tutkimusten mukaan lisäävän yksityisen sektorin T&K-toimintaa.

Turvallisuustoimien hyödyt tosin perustuvat siihen, että kysyntä ohjautuu oman maan toimintaan. Suomessa on vähän suoranaista ase- ja puolustusteollisuutta, mutta erimerkiksi kyber- ja muilla turvallisuusaloilla suomalaista tuotantoa on enemmän.

Lisääntyvät julkiset panostukset vihreään siirtymään ja turvallisuuteen eivät rahoita itse itseään, joten niihin on löydyttävä rahoitusta. Suomi on jo niin voimakkaalla velkauralla, että rahoitusta ei voi jättää velkaantumisen varaan. Parasta olisi luonnollisesti rahoituksen kerääminen talouskasvua kiihdyttävällä politiikalla. Sikäli kun kasvu ei kiihdy riittävästi, julkisia panostuksia on karsittava (menoja vähentämällä tai veroja kiristämällä) laaja-alaisesti puolustuksen ja vihreän siirtymän ulkopuolelta.

Julkisen talouden ote on kasvamassa myös EU-tasolla. Koronan perusteella aloitettu yhteisvelka saanee jatkoa vihreän siirtymän, puolustuksen ja huoltovarmuuden lisäämisen nimissä. Joidenkin jäsenvaltioiden oma finanssipoliittinen liikkumavara on velkaantumisen myötä niin rajoitettu, että EU:n yhteisvelan lisäämiselle löytyy paljon perustelijoita.

Muita uhkakuvia

Talouden turvallisuus kärsisi merkittävimmin, jos sota johtaisi euro- tai finanssikriisiin. Näin ei näytä olevan käymässä, vaikka velkaantuneisuus onkin kasvanut. Eurooppalaisten pankkien vastuut Venäjällä ovat kokonaisuudessaan maltilliset. Italian ennestään hauras pankkisektori on jälleen heikoin lenkki. Itävallan pankkien vastuut ovat EU-maiden suurimmat, mutta Itävallan talous kestää riskit paremmin kuin Italian.

Yllätykset kuitenkin ovat mahdollisia, jos Italian pankit kärsivät tappioita Venäjä-toiminnoistaan samalla, kun keskuspankit imevät ylimääräistä likviditeettiä markkinoilta ja nostavat korkoja. Se voi pahentaa pankkien tilannetta, sillä korkotason nousu voi vaikeuttaa valtion lainanhoitoa. Onhan Italian pankeilla merkittävästi hallussaan oman maan valtionlainoja.

Muitakin huoliakin sodasta syntyy. Jos sota ei salli pakolaisten paluuta Ukrainaan, sota yhdessä ruuan ja energian hintojen nousun myötä voi lisätä merkittävästi pakolaisuutta globaalisti. Egyptin ja Libanonin kaltaiset kehittyvät maat ovat riippuvaisia ukrainalaisen viljan tuonnista ja kohtaavatkin todennäköisesti nousevien hintojen takia uusia levottomuuksia. Myös Afganistanin sekavat olot ylläpitävät pakolaisuutta siltäkin suunnalta. Pakolaisvirrat aiheuttavat oman haasteensa myös Suomen taloudelle ja yhteiskunnalle.

Koronan ja sodan myötä voidaan olla uudella tavalla huolissaan huoltovarmuudesta. Se voi hidastaa globalisaatiota ja jopa kääntää sen blokkeihin perustuvaksi niin, että maailmantalouteen syntyy useampia kaupparyhmiä. Samaan suuntaan vaikuttavat jo aiemmin lisääntyneet jännitteet Kiinan ja Yhdysvaltojen välillä. Yritysten tarjontaketjut ovat mahdollisesti jatkossa aiempaa voimakkaammin joko läntisen tai itäisen maailman piirissä, vaikka täydellisesti nämä alueet eivät voi toisistaan eristäytyä, ovathan Eurooppa ja Kiina edelleen hyvin riippuvaisia keskinäisestä kaupastaan.

Mitä tämä tarkoittaa esimerkiksi maailman kauppajärjestö WTO:lle ja sen valmiiksi ongelmissa olevalle riitojenratkaisumekanismille tai EU:n mahdollisuudelle jatkaa kauppasopimuksia, ne ovat Suomen kaltaisen pienen avotalouden kannalta kriittisiä kysymyksiä. Tilannetta ei lainkaan helpota se, että kauppapolitiikkaan on liitettävä myös entistä voimakkaammin hiilivuodon estäminen ja muu vihreän siirtymän edistäminen.

Venäjän ja Valko-Venäjän muodostama pienempi blokki puolestaan eristetään hyväksi aikaa omaksi saarekkeekseen, joka käy kauppaa lähinnä Kiinan, muun Aasian ja latinalaisen Amerikan kanssa. Suomen talouskasvuun kuvatulla globalisaatiokehityksellä on hidastava vaikutus.

Lopuksi

Vaikka sodan tämänhetkiset välittömät vaikutukset näyttävät rajatuilta, yllä käsitellyt uhkakuvat korostavat tarvetta kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota talouskasvun turvaamiseen ja julkisen talouden

tervehdyttämiseen Suomessa. Suomea kuvataan usein ulkomaankaupassa saareksi – Venäjän-kaupan tyrehtyminen tekee Suomen myös pussinperäksi.

Nato-jäsenyys mitä todennäköisimmin turvaisi Suomen asemaa investointikohteena, vaikka lyhyen aikavälin rahoitusmarkkinareaktiot eivät osoita maariskimme kasvaneen. Korkojen nousu ja ylimääräisen keskuspankkilikviditeetin väheneminen näkyvät riskipääoman katoamisena ensimmäiseksi Suomen kaltaisilla reuna-alueilla. Nato-jäsenyyden ohella kaikki muukin politiikka, joka vähentää saari- ja pussinperävaikutusta on otettava käyttöön. Työperäistä maahanmuuttoa ja uusiin innovaatioihin tähtäävää T&K-toimintaa on lisättävä sekä työmarkkinoiden kannustavuutta parannettava.