Valtioneuvoston
ajankohtaisselonteko
turvallisuusympäristön
muutoksesta (VNS 1/2022 vp)

3.5.2022

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

Lausunto koronapandemian ja Ukrainan sodan jälkeisistä vaihtoehtoisista turvallisuuteen vaikuttavista kehityskuluista 15-20 vuoden aikajänteellä, mistä ilmiöistä nämä kehityskulut koostuvat ja minkälaisiin vaihtoehtoisiin maailmanjärjestyksiin/geopoliittisiin tilanteisiin mainitut ilmiöt voisivat johtaa

Kiitän tulevaisuusvarainvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto siitä, miten koronapandemia ja Ukrainan sota vaikuttavat pitemmällä aikavälillä maailmanjärjestykseen ja geopoliittisiin tilanteisiin. Valiokunnan tehtävänanto on poikkeuksellisen laaja ja jopa kunnianhimoinen tilanteessa, jossa on vaikea ennustaa tulevaisuutta muutamaa viikkoa pidemmälle. Keskityn lausunnossani Ukrainan sodan ja Venäjän talouspakotteiden aiheuttamaan maailmantalouden kasvunäkymien heikkenemiseen, Euroopan lisääntyneisiin investointitarpeisiin tulevina vuosikymmeninä sekä Ukrainan sodan ja pakotteiden pidempiaikaisiin mahdollisiin geopoliittisiin seurauksiin.

1. Ukrainan sodan ja talouspakotteiden lisäämä maailmantalouden epävarmuus

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 vuonna 2022. Valtiovarainministeriön mukaan maailmantalous kasvaisi 3,5% ja euroalue 3% tänä vuonna. Kyseessä on varhaiset arviot, joihin sisältyy suurta epävarmuutta. Tällä hetkellä ennustelaitokset ja pankit korjaavat jo talouskasvua koskevia ennusteitaan alaspäin ja inflaatiota koskevia ennusteita vastaavasti ylöspäin. Esimerkiksi Institute of International Finance on laskenut euroalueen kasvuennusteen tälle vuodelle vain 1 prosenttiin. Bloombergin haastattelemien ekonomistien mukaan Yhdysvallat ajautuu 44% todennäköisyydellä taantumaan ennen vuotta 2024 ja Deutsche Bank on arvioinut maan taantumaa jo ensi vuonna.[1] Kukaan ei ole vielä ennustanut EU:n tai euroalueen taantumaa, mutta koska Euroopan talouskasvu on ollut Yhdysvaltoja vähäisempää koronapandemian jälkeen ja vielä mahdollisesti asetettavat uudet talouspakotteet Venäjän tuontienergialle vaikuttavat negatiivisesti Euroopan talouteen suuren energiariippuvaisuuden seurauksena, Euroopan talous ajautuu taloudellisiin ongelmiin Yhdysvaltoja todennäköisemmin ja nopeammin.

[1] 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

Valtioneuvoston
ajankohtaisselonteko
turvallisuusympäristön
muutoksesta (VNS 1/2022 vp)

3.5.2022

Ukrainan sodan keston lisäksi taloudellisiin seurauksiin vaikuttavat erityisesti EU-maiden mahdolliset tulevat Venäjän energiakauppaa koskevat pakotteet ja niiden aikataulu siirtymäaikoineen. Eurooppa on asettanut tavoitteeksi vähentää riippuvaisuutta Venäjän maakaasusta ⅔ jo tämän vuoden loppuun mennessä ja saavuuttaa täydellisen riippumattomuuden Venäjän tuontienergiasta vuosikymmenen loppuun mennessä. Aikataulu voi kuitenkin muuttua vielä radikaalisti. 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.[2] 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.[3] Hieman epäintuitiivisesti Venäjää kohtaan asetetut pakotteet nostavat niiden keskeisten vientituotteiden arvoa, jolloin Venäjälle virtaa enemmän rahaa, vaikka se möisi vähemmän.

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 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 jonkinasteinen kiristyminen lisäävät merkittävästi todennäköisyyttä, että koronapandemian jälkeinen taloudellinen elpyminen katkeaa ja ajautuu taantumaan. Mikäli talouskasvu katkeaa, keskuspankit kuitenkaan tuskin voivat jatkaa rahapolitiikan kiristämistä kovinkaan kauaa.

---

[2] 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

[3] 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

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 erittäin suurta epävarmuutta, on joka tapauksessa selvää, että Ukrainan sodan, talouspakotteiden, Kiinan koronaviruksen tukahduttamispolitiikan ja rahapolitiikan kiristymisen seurauksena Yhdysvaltojen, Kiinan, Euroopan ja Venäjän kasvu tulee olemaan tulevina vuosina heikompaa. Pahimmillaan edessä voi olla niin sanottu stagflaatio, jossa alhainen talouskasvu yhdistyy korkeaan inflaatioon. Ukrainan sota lisää oleellisesti maailmantalouden epävarmuutta ja siten pitkittää oleellisesti maailmantalouden toipumista koronapandemian aiheuttamista häiriöistä.

2. Ukrainan sota kasvattaa Euroopan investointitarpeita vuosikymmeniksi eteenpäin

Sen lisäksi, että Ukrainan sota aiheuttaa Euroopan taloudelle erittäin suurta epävarmuutta, se tulee lisäämään merkittävästi Euroopan investointitarpeita. Ukrainan sodan keskeinen opetus Euroopalle on, miten vihreään siirtymään pois fossiilisista sisältyy ilmastonmuutoksen lisäksi keskeisesti geopolitiikka.

Jo ennen Ukrainan sodan alkamista komissio oli arvioinut, että vihreä siirtymä ja EU:n omien ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää yli 500 miljardin investointeja vuosittain seuraavan 10 vuoden ajan.[4] Pyrkimys jouduttaa riippumattomuuden saavuttamista Venäjän tuontienergiasta lisää vihreän siirtymän kustannuksia ja investointitarpeita 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 riippumattomuuden ja vihreän siirtymän saavuttamiseksi Euroopassa joudutaan myös ajamaan aiottua kunnianhimoisemmin alas fossiilisten energialähteiden käyttöä ylipäätään.[5]

Euroopan keskeinen 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

[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

yrityksille hillitäkseen energian hinnannousua.[6] Huomioiden, että energian hinnannousu tuskin normalisoituu kovinkaan nopeasti kohtuulliselle tasolle vihreän siirtymän ja geopoliittisen epävarmuuden seurauksena, ympäristöpolitiikkaan tuleekin kytkeä ympäristön ja geopolitiikan lisäksi 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 vuosikymmenen ajan.[7] Lisäksi Ukrainan sodan seurauksena jo lähes 8 miljoonaa ihmistä on lähtenyt maanpakoon, EU-maista pääasiassa Ukrainan naapurimaihin - Puolaan, Slovakiaan, Unkariin ja Romaniaan. Perustuen vuoden 2015 pakolaiskriisin aiheuttamiin kustannuksiin on arvioitu, että Ukrainan sodan aiheuttama pakolaiskriisi maksaisi 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. Koronapandemian myötä aloitettua EU-maiden finanssipolitiikkaa ohjaavan vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslauseketta tullaan todennäköisesti jatkamaan ainakin vielä ensi vuonna, minkä lisäksi komissio suunnittelee elpymisrahaston (Next Generation EU) sääntöjen muuttamista niin, että kansallisissa elpymisohjelmissa olisi mahdollista huomioida koronapandemian lisäksi myös Ukrainan sodan tuomat uudet kustannuspaineet. 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

[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

[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/

vastata Ukrainan sodan aiheuttamiin moninaisiin taloudellisiin haasteisiin. Lisäksi Suomessakin tulee pohtia, onko nykyistä geopoliittista kriisiä ylipäätään mahdollista ratkaista ilman uutta elpymisrahaston kaltaista instrumenttia, joka perustuu EU:n yhteisvelkaan. Yleisesti mietittäessä koronapandemian ja Ukrainan sodan laajempia seurauksia talouspolitiikkaan, tulisi myös arvioida kriittisesti nykyisen sääntöpohjaisen talousohjauksen hyötyjä ja haittoja.

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

Turvallisuuspoliittisessa selonteossa viitataan arvioihin, joiden mukaan talouspakotteista ja vastapakotteista aiheutuvan Venäjän ja länsimaiden välisen kaupan vähentymisen seurauksena Venäjän BKT voisi pudota 10-20% vuoden 2022 aikana. Samaan aikaan, kun energian hinnat ovat nousseet, energiatoimitukset Eurooppaan ovat jopa kasvaneet, minkä seurauksena ruplan kurssi on vakautunut ja jopa vahvistunut sodan alkamisen jälkeen. Esimerkiksi investointipankki JPMorgan ja Kansainvälinen 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.

Turvallisuusympäristön muutosta käsittelevässä selonteossa käsitellään enimmäkseen talouspakotteiden lyhyen aikavälinen taloudellisia seurauksia, eikä niinkään Ukrainan sodan ja talouspakotteiden pidempiaikaisia geopoliittisia vaikutuksia. Sen lisäksi, että Venäjä on onnistunut välttämään taloudellisen romahduksen, se on saanut liittolaisia, jotka eivät ole lännen tavoin tuominneet hyökkäyssotaa tai pyrkineet irtikytkemään Venäjää maailmantaloudesta. Venäjä on sopinut Intian kanssa uuden kauppasopimuksen, minkä lisäksi Kiina voi jakaa Venäjän kanssa samanlaisia tavoitteita Yhdysvaltain hegemonian haastamisesta. Vaikka YK:n yleiskokouksessa 141 maata vaati Venäjää vetämään joukkonsa pois Ukrainasta, 35 maata (jotka edustavat yli puolta maailman väestöstä) äänestivät tyhjää. Pyrittäessä ymmärtämään eri maiden suhtautumista Venäjään ja Ukrainan sotaan tuleekin pyrkiä arvioimaan tarkemmin niitä syitä, miksi nämä maat eivät ole samassa rintamassa lännen kanssa, miksi ne haluavat pysyä puolueettomina ja jatkaa kauppaa Venäjän kanssa. Kyseessä ovat paitsi taloudelliset riippuvaisuussuhteet, myös erilaiset arvot ja näkemykset maailmantalouden ja globaalin maailmanjärjestyksen kehityksestä.

[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

Valtioneuvoston
ajankohtaisselonteko
turvallisuusympäristön
muutoksesta (VNS 1/2022 vp)

3.5.2022

Ukrainan sodan ja talouspakotteiden lyhyen tähtäimen taloudellisten vaikutusten lisäksi talouspakotteet voivat 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 arvioitaessa Suomen turvallisuuspoliittisen ympäristön muutosta Ukrainan sodan seurauksena tulee huomioida myös uusien liittolaisuuksien muotoutuminen ja vahvistuminen sekä mahdollinen globalisaation muodonmuutos. Näihin kehityskulkuihin vaikuttavat paitsi Ukrainan sodan kesto ja Venäjän sisäpoliittinen kehitys, myös länsimaiden yhtenäisyyden jatkuminen. Lisäksi on oleellista seurata tarkasti kehitystä Aasiassa, Lähi-idässä, Afrikassa ja Etelä-Amerikassa pyrkimyksenä ymmärtämään, miksi näissä maissa tuetaan länttä tai ei tuomita Venäjää.

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 myös se mahdollisuus, että Yhdysvalloissa voi tulevaisuudessa olla jälleen sellainen hallinto, joka ei ole Joe Bidenin nykyisen hallinnon tavoin sitoutunut Euroopan puolustamiseen, ainakaan varauksetta. Huomioiden Yhdysvaltain poliittisen epävakauden, selonteossa olisi tärkeää tiedostaa myös Natoon ja Euroopan suhteeseen liittyvät pitemmän aikavälin poliittiset riskit.

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