

Talouspakotteet ja niiden onnistuminen: case Venäjä

Juha-Matti Lehtonen ja Mika Hyytiäinen

Abstract

Firstly, the article reviews the existing literature on economic sanctions. An influential study by Hufbauer (et. al 1990) based on analysis of 115 sanctions highlighted conditions for sanctions success and took a more positive view on success of sanctions than previous academic consensus. Since then, its methodology has been criticized from many angles. Economic sanctions have also transformed into targeted sanctions in order to avoid adverse humanitarian effects such as in Iraq after the Gulf War.

The effects of Western sanctions on Russian economy are hard to discern from the concurrent collapse of crude oil price while the stated political objectives remain to be achieved. Russian countersanctions ban of food imports from the sanctioning countries hit Finland harder than most other EU countries, but they are helping Russia to increase agricultural production and meet self-sufficiency policy goals.

Secondly, the article presents a case study of the effects of the Russian countersanctions on Finnish economy. Early on, the episode was referred to as “economic war” and by using discourse analysis this paper studies how this “war” was presented to Finnish audiences by the decision makers and media, including a special focus on farmers and milk production.

Johdanto

Italian hyökättyä Abessiniaan vuonna 1935 Kansainliitto julisti Italian hyökkääjäksi ja peruskirjansa 16 § mukaisesti neuvoi jäsenvaltioita lopettamaan kaiken kanssakäymisen Italian ja sen kansalaisten kanssa, mikä voitiin tulkita *talous-sodaksi*. Saartoon osallistui 50 valtiota. Italian vienti laski 40 % ja tuonti 50 % edelliseen vuoteen verrattuna. Italian asenne oli, että vain riesaksi olevat pakotteet kyllä kestetään, mutta jos ne kävisivät kestävämmiksi, Italia ryhtyisi

taisteluun. Pakotteiden uhka ei estänyt Italiaa hyökkäämästä eivätkä asetetut pakotteet lopettaneet hyökkäystä, eli täten ne epäonnistuivat. (Bonn 1936)

Gould-Daviesin (2018) mukaan ennen nykyisiä Venäjä-pakotteita ei yhtä suuria talouksia ole ollut merkittävien talouspakotteiden kohteena sitten Italian vuonna 1936 ja Japanin vuonna 1940. Niissä kummassakaan tavoitteita ei saavutettu, ja saattoi jopa käydä päinvastoin, sillä Italia solmi liiton Saksan kanssa huolimatta Bonnin (1936) mainitsemasta suhteita hiertäneestä Itävallan kysymyksestä. Lisäksi Japaninkin kohdalla Yhdysvaltojen asettamat talouspakotteet saattoivat myötävaikuttaa päätökseen iskusta Pearl Harboriin.

Vaikka Gould-Davies ei muistanutkaan, asetti öljyä tuottavien arabimaiden yhteisö loppuvuonna 1973 Jom Kippurin sodan johdosta öljynvientiboikotin Yhdysvaltoja, Englantia, Kanadaa, Japania ja Hollantia vastaan. Aluksi kohde mailta vaadittiin myönteisempää suhtautumista arabimaihin, mutta vaatimukset kasvoivat matkan varrella. Jotta kohdemaat eivät voisi helposti kiertää pakotteita ostamalla öljyä muilta öljyntuottajamailta, uhattiin leikata öljyvientiä 5 % kuukaudessa. Öljyn hinta nelinkertaistui ja syntyi öljykriisi. Arabit kyllä rikastuivat, mutta eivät saavuttaneet juuri mitään poliittisista vaatimuksistaan. (Licklider 1988)

Kauppamerenkulun turvaaminen ja kauppasaarrot ovat jo vanhastaan kuuluneet merivoimien tehtäviin osana sodankäyntiä. Kansainliiton, Yhdysvaltojen ja arabimaiden kohdalla kyse ei kuitenkaan ollut sodasta vaan yrityksestä saavuttaa talouspakotteilla poliittisia tavoitteita ilman sotaa. Galtungin (1967) näkemys talouspakotteista on se, etteivät ne toimi kovin tehokkaasti tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi kollektiiviset pakotteet ovat aina epäoikeudenmukaisia, koska ne edellyttävät, käytännössä vaikkakaan ei teoriassa, kollektiivisen syyllisyyden periaatteen soveltamista. Galtung kirjoitti Rhodesiasta, jonka valkoista hallintoa vastaan Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvosto asetti vuodesta 1968 vuoteen 1979 kestäneen kauppasaarron – jota tosin esimerkiksi Etelä-Afrikka ei noudattanut (Minter & Schmidt 1988).

Talouspakotteita on perinteisesti tutkittu merkittävien pakotetapausten, kuten Italian, Rhodesian tai jo yhäkin jatkuvan Yhdysvaltojen Kuuban kauppaboikotin, pohjalta (Morgan ym. 2009). Tapaustutkimusten pohjalta päädyttiin johtopäätökseen, että talouspakotteet ovat tehotomia (Morgan ym. 2009; Pape 1997), jopa niin, että Dreznerin (2011) mielestä talouspakotteiden tutkimusta pidettiin vuosikymmeniä kansainvälisen politiikan tutkimuksen ”sivuraiteena”.

Kun Saddam Hussein valtasi Kuwaitin vuonna 1990, oli kylmä sota päätymässä. Niinpä YK:n turvallisuusneuvostossa pystyttiin saavuttamaan yksimielisyys täydellisestä Irakin kauppasaarrosta (päätöslauselma 661) ensimmäistä kertaa sitten Rhodesian asian käsittelyn. Kun pakotteet asetettiin, useimmat poliitikot uskoivat, että Saddam syrjäytettäisiin piankin (Drezner, 2011). Myös

Hufbauer (ym. 1990) päätteli kriisin vielä kestäessä, että Kuwaitin pakotteiden avulla tapahtuva vapauttaminen olisi suhteellisen todennäköistä. Sittemmin Kuwait kuitenkin vapautettiin Persianlahden sodan eikä talouspakotteiden avulla.

Vaikka sota raunioitti Irakin infrastruktuuria, piti YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 687 pakotteet voimassa ehkäistäkseen Irakia hankkimasta joukkotuhoaseita. Kylmän sodan aikana juuri kukaan ei ajatellut talouspakotteiden humanitäärisiä vaikutuksia, koska pakotteet eivät olleet kattavia suurvaltojen vastakkainasettelun vuoksi (Gordon 2011). Irakissa pakotteet aiheuttivat UNICEF:in raportin mukaan 500 000 lapsen kuoleman, jota Yhdysvaltojen presidentti Clintonin hallinnon ulkoministeri Albright vuonna 1996 selitti seuraavasti: ”Kyseessä on hyvin vaikea valinta, mutta uskomme että se on hintansa arvoista” (New York Times 2003). YK:n pääsihteeri Ghali (1995) päätyi lähemmäksi Galtungin kantaa todeten, että: ”Pakotteet ... nostavat eettisiä kysymyksiä siitä, onko kohdemaan heikoille ryhmille aiheutettavat kärsimykset oikeutettu tapa painostaa poliittisia johtajia, joiden toimintaan ei juurikaan vaikuta kansansa kärsimykset ... Eettisten ja käytännöllisten kysymysten nostaminen esiin ei tarkoita pakotteiden tarpeen kyseenalaistamista tietyissä tapauksissa, vaan nostaa esiin tarpeen löytää keinoja noiden vaikutusten lieventämiseksi.” Monet maat päättivätkin 1990-luvun puolivälissä siirtyä käyttämään *kohdennettuja pakotteita* (Basedau ym. 2010), jotka suunnataan eliittiin kuuluvia henkilöitä vastaan pyrkien samalla aiheuttamaan mahdollisimman vähän kärsimyksiä kohdemaan väestölle (Drezner 2011; Basedau ym. 2010). Vuoden 2001 syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen Yhdysvaltojen valtiovarainministeriö ja tiedustelu-yhteisö ovat kehittäneet al-Qaidan vastaisessa toiminnassa kykyä tilien ja rahavirtojen etsimiseen (Gompert & Binnendijk 2016). Trumpin hallinnon aikana Yhdysvallat käyttää taloudellisen vaikuttamisen kykyjä tavalla, jota The Economist (2019) kutsui pääkirjoituksessaan ”taloudellisten välineiden täysimittaiseksi aseistamiseksi”.

Abessinian kriisin yhteydessä Bonn (1936) mietti, voiko luottojen, kaupan, raaka-aineiden ja palveluiden boikotti korvata sotilasvoiman sekä millaisten ehtojen voimassa ollessa taloudellinen pakottaminen voisi onnistua? Nämä kysymykset ovat edelleen ajankohtaisia. Tämä kirjoitus pyrkii selvittämään, miten nykytutkimus niihin voi vastata. Ovatko Venäjän pakotteet kuitenkin niin ainutkertaisia, ettei aiempi tutkimus anna niihin tyhjentäviä vastauksia? Tullemme osoittamaan, että Venäjän vastapakotteiden kannalta Suomi on teorian perusteella varsin haavoittuvassa asemassa. Venäjän talouspakotteiden ja vastapakotteiden kontekstissa selvitetään myös sitä, miten suomalainen päämedia ja johtavat poliitikot esittivät *taloussodan*?

Mitä tarkoitetaan talouspakotteilla?

Council on Foreign Relations (2017) määrittelee talouspakotteet ”tavanomaisten kauppa- ja rahoitussuhteiden peruuttamiseksi ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden vuoksi.” Sivonen (2017) sitoi Tiede ja Ase-kirjoituksessaan talouspakotteet osaksi laajempaa painostamisen ja pakottamisen asteikkoa, jossa keinot voimistuvat diplomaattisista lausumista aina sotilaalliseen pakottamiseen. Hän esittää talouspakotteiden päätyyppeinä tavaravirtojen, rahaliikenteen tai liikkumisen rajoitukset. Sivosen (2017, 215) mukaan talouspakotteilla on myös tarkoitus: ”muuttaa kohdemaan toimintaa tai estää sitä ryhtymästä ei-toivottuihin tekoihin. Lisäksi sanktioilla pyritään heikentämään kohdemaan hyvinvointia ja taloudellista toimintavapautta, vahingoittamaan sen sotilaallista potentiaalia ja mahdollisesti syrjäyttämään sen poliittinen valtarakenne.” Nykyisin Euroopan Unionin (EU) talouspakotteiden tarkoituksena on kohteiden toiminnan tai politiikan muuttaminen. Pakotteita ovat esimerkiksi asevientikiellot, liikkumisrajoitukset, nimettyjen henkilöiden tai yhteisöjen omaisuuden jäädytykset sekä talouspakotteet, joihin kuuluvat joidenkin tavaroiden tuonti- tai vientirajoitukset, investointikielto ja joidenkin palvelujen tarjoamisen kieltö. (Euroopan Neuvosto 2018.)

Talouspakotteet voidaan siis tulkita koostuvan keinoista, joilla pyritään tavoitteisiin. Keinojen luonne on taloudellinen, joskin esimerkiksi EU rajaa matkustus- ja asevientirajoitukset sekä omaisuuden jäädyttämisen varsinaisten talouspakotteiden ulkopuolelle merkitykseltään laajemmiksi pakotteiksi eli rajoittaviksi toimenpiteiksi. Keinoista talouspakotekirjallisuudessa vallitsee laaja yksimielisyyys. Pakotteiden tavoitteena on muuttaa nykyistä toimintaa tai estää ryhtymistä ei-toivottuihin tekoihin. Tämä on pakotetutkimuksen kannalta ongelmallista. Esimerkiksi Euroopan Neuvoston mukaan (2019b) Venäjä-pakotteet on asetettu vastatoimina kansainvälisen oikeuden vastaisesta Krimin liittämisestä Venäjään sekä Ukrainan vakauden tahallisuudesta horjuttamisesta. Fishmanin (2017) mukaan talouspakotteet eivät ole saaneet Venäjää vetäytymään Ukrainasta, mutta ovat estäneet sitä valtaamasta laajemmin Itä-Ukrainaa. Estämisen pitäminen onnistumisena edellyttää lisäoletusta siitä, että Venäjällä olisi ollut tällaisia tavoitteita. Vain jos estäminen epäonnistuu, voidaan olla varmoja myös tavoitteen olemassaolosta. Talouspakotteilla voidaan nähdä muitakin tavoitteita, kuten tuomita jokin toimenpide ja viestittää, ettei se ole hyväksyttävä (Galtung 1967; Connolly 2016). Pakotteiden onnistumisen kannalta tuomitseminen ja osin myös viestintä ovat niin vaatimattomia tavoitteita, että on vaikea edes kuvitella, miten niissä voitaisiin epäonnistua. Perinteistä näkemystä edustaa Licklider (1988), joka pitää talouspakotteita tyhjinä eleinä, koska niitä käytetään siitä huolimatta, etteivät ne saavuta politiikkamuutostavoitteita.

Samalla perusteella Baldwin (1985) esittää pakotteiden hyödyttävän asettajamaassa sisäisesti ja näyttävän kohteelle päättäväisyyttä. Tuomitsemisesta löytyy yhäkin ajankohtainen esimerkki: Euroopan Neuvosto (2019a) tuomitsi julistuksessaan Tiananmenin aukion mielenosoitusten julman tukahduttamisen ja vaati Kiinaa lopettamaan teloitukset sekä kunnioittamaan ihmisoikeuksia sekä piti välttämättömänä asettaa Kiinan-vastaisia pakotteita kesäkuussa 1989. Tämä asevientikielto on yhä voimassa.

Iso-Britannian puolustusdoktriinissa (2014) talouspakotteet tulkitaan yhdessä sotilaallisten toimien kanssa pakottamisen ja deterrenssin välineiksi eli täten niin sanotun ”kovan vallan” lähteiksi. Talouspakotteet ovat vain yksi keino muiden joukossa jonkun tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Vastaavasti tietyllä pakotetoimella voidaan nähdä useita tavoitteita: EU sekä tuomitsi Kiinan että vaati sitä lopettamaan kansalaistensa teloitukset ja kunnioittamaan ihmisoikeuksia.

Taloudellisen toiminnan rajoitukset aiheuttavat aina kustannuksia. Koska molemmat kaupan osapuolet hyötyvät vapaasta kaupankäynnistä, niin kohteen lisäksi myös pakotteita asettava taho kärsii pakotteista taloudellisesti. Martin (1992) kuitenkin muistuttaa, että itse asiassa Hufbauerin (ym. 1990) aineistossa useat talouspakotetapaukset olivat asettajalle kannattavia, kun niissä lopetettiin kohteelle annettu talousapu. Voidaan erottaa talouspakotteiden kohteelle aiheuttamat taloudelliset tappiot ja pakotteiden tehokkuus niiden vaikuttavuuden osalta, eli pyrittäessä aikaansaamaan muutosta kohteen toiminnassa (Ahn & Ludema 2017).

Vaikka talouspakotteet heikentävät kohdemaan hyvinvointia on kuitenkin huomattavaa epävarmuutta siitä, miten hyvinvointitappiot vaikuttavat kohdemaan toimintaan ja jos niin onko vaikutus asettajamaan haluamaan suuntaan (ks. Kaempfer & Lowenberg 2007)? Taloudelliselta kannalta tarkasteltaessa ajatellaan, että kun pakotteista kohteelle aiheutuneet kustannukset ovat suurempia kuin kiistan kohteen arvo niin rationaalinen toimija suostuu pakotteiden asettajan vaatimukseen (esim. Smith 1995; Eaton & Engers 1999). Galtung (1967) katsoo asiaa sosiologiselta kannalta, ja esittää ”naiviksi” kutsumansa näkemyksen: mitä enemmän talouspakotteet aiheuttavat kustannuksia, sitä enemmän syntyy poliittista hajaannusta ja ”katkeamispisteen” jälkeen maa myöntyy vaatimukseen. ”Ei-naivissa” näkemyksessä ”katkeamispiste” on myöhemmin jos pakotteiden asettajaan ei samaistuta, pakotteet nähdään kohdistuvaksi koko ryhmää eikä pelkästään sen osaa kohtaan ja uskotaan, että muut vaihtoehdot olisivat vielä huonompia. Galtung (1967) päätyy näkemykseen, että sanktioilla on taipumusta lisätä sosiaalista ja poliittista yhtenäisyyttä eikä vähentää sitä. Heikentävä taloustilanne ei aina johda poliittisiin paineisiin hallintoa kohtaan (Gompert & Binnendijk 2016). Demokratiassa tarvitaan laajojen

kansalaispiirien tukea hallinnolle, kun taas autoritäärisessä valtiossa hallinto tukeutuu pienempään tukijoukkoon (McGillivray & Stam 2004). Kaempfer ja Lowenberg (2007) toteavat, että valtio voidaan nähdä yhtenäisenä, rationaalisena toimijana, mutta myös erilaisista intressiryhmistä koostuvana. Heidän mielestä jälkimmäinen näkemys tukee kohdennettuja pakotteita, jotka suunnataan valikoivasti valittuja kohderyhmiä, kuten hallinnon tukijoita, vastaan; samalla pyrkien turvaamaan hallinnon vastustajat pakotteiden haittavaikutuksilta. Yleisesti tiedetään vain vähän siitä, miten kohdemaassa talouspakotteet vaikuttavat kansalaisten suhtautumiseen omaan hallintoon tai pakotteiden asettajaan, mikä johtunee paljoltikin haasteista tehdä kohdemaissa luotettavia mielipidetutkimuksia (Frye 2018).

Taluspakotteiden toimivuudesta pakotepolitiikan välineenä

Hufbauerin, Elliotin & Schottin (1990) vaikutusvaltainen tutkimus (jatkossa HSE) oli ensimmäinen laajan aineiston analysointiin perustuva taluspakotetutkimus. Se antoi aiempia tapaustutkimuksia positiivisemmän näkemyksen taluspakotteiden vaikuttavuudesta, mutta on saanut osakseen paljon kritiikkiä. Kritiikin esittely on opettavaista tutkimusmenetelmienkin kannalta. HSE:n aineistona on kirjallisuuden pohjalta 116 pakotetapausta vuosilta 1914–1990. Taluspakotteet määritellään tavanomaisten kauppaa- ja rahoitussuhteiden peruuttamiseksi tai sillä uhkaamiseksi. Puhtaasti taloudelliset ja sisäpoliittiset tavoitteet rajataan pois. Tavoitteiden saavuttamista arvioidaan neliportaisella asteikolla (1–4) suhteessa asettajavaltion julkisiin tai väitettyihin tavoitteisiin. Taluspakotteiden osuutta verrattuna muihin, kuten salaisiin operaatioihin ja sotilaalliseen toimintaan, arvioidaan myös neliportaisella asteikolla. Taluspakotteiden onnistumisen kriteerinä on, että tavoitteet saavutetaan vähintään jossain määrin ja että taluspakotteilla on siihen ainakin jonkinmoinen osuus.

Aineistosta löytyi onnistumisia 34 %¹. Onnistumisen mahdollisina selittäjinä tarkastellaan useita muuttujia. Kaupparajoitusten kustannusten arvioimiseksi kehitetään varsin yksinkertainen malli, jossa kaupan vähenemisen aiheuttamat taloudelliset menetykset saadaan jakamalla kaupan määrän vähennys kysynnän ja tarjonnan hintajoustopien summasta muodostuvalla arvionvaraisella pakotekertoimella. Taluspakotteiden tuloksia selittävät

- Päättäjillä on usein ylisuuret odotukset taluspakotteiden kyvystä muuttaa kohdemaiden politiikkaa. Vaikka pakotteet olisivat rajuja, isoja poliittikamuutoksia (hallinnon kaataminen, sotilaallisten seikkailujen esto, sotilaallisen kyvyn heikentäminen) saavutetaan vain harvoin.

- Heikot maat taipuvat helpoimmin. Tämä tarkoittaa sekä valmiiksi talousvaikeuksissa olleita tai poliittista epävakaita, mutta myös kooltaan pieniä maita.
- Kansainvälinen yhteistyö ei ole välttämätöntä ja itse asiassa onnistumisprosentti on suurempi ilman yhteistyötä.
- Talouspakotteet toimivat paremmin liittolaisia kuin vastustajia kohtaan käytettyinä. Liittolaisten välillä on yleensä enemmän taloussuhteita, mikä mahdollistaa kovemmat pakotteet.
- Mitä kalliimpia pakotteet ovat kohteelle ja mitä vähemmän ne maksavat asettajalle, sitä todennäköisempää on onnistuminen.

Pakotetapausten luokittelu onnistumisen suhteen on välttämättä arvionvaraista. Pape (1997) teki oman arvionsa HSE:n aineistosta ja tulkitse onnistuneiksi ainoastaan viisi tapausta (4 %). Talouspakotteiden sijasta yleisemmin voimankäytöllä päästiin haluttuihin tavoitteisiin 18:ssa tapauksessa 37:sta, kahdeksassa tapauksessa kohdemaat ei taipunut, kuusi oli kaupallisia kiistoja ja kolme jäi epäselväksi. Falklandin sota vuonna 1982 on HSE:ssä esimerkki onnistuneista talouspakotteista, jossa politiikkatavoite saavutettiin arvolla (4) ja talouspakotteiden osuus oli jonkinmoinen (3). HSE pitää vuoden 1958 yöpakkaskriisiä, jossa Neuvostoliitto kaatoi Suomen hallituksen, onnistuneena (4) ja talouspakotteiden osuutta merkittävänä (4). Pape puolestaan näkee yöpakkaskriisin tavanomaisena kaupallisena kiistana ja Falklandin sodan ratkenneen sodalla. Kallentautio (2015) kertoo yöpakkaskriisistä seuraavasti: ”Neuvostoliiton näkökulmasta elokuussa 1958 muodostettu Fagerholmin III oikeistopainotteinen hallitus uhkasi olennaisesti muuttaa Suomen poliittista voima-asetelmaa. Sanktiot alkoivat suurlähettilään poiskutsumisella, jatkuivat taloudellisten neuvottelujen katkaisemisella ja päättyivät marras-joulukuussa 4 % Suomen Venäjänviennistä käsittäneeseen boikottiin ja hallituksen eroon ennen tehokkaampia toimia. Venäjän kaupalliset viranomaiset kylläkin perustelivat tuonnin ja maksujen keskeyttämistä sillä, etteivät suomalaiset olleet täyttäneet omia ostositoumuksiaan.” Talouspakotteiden onnistumisen arviointi, kuten huomataan, on tulkinnallista eivätkä tulkintaerot voi olla vaikuttamatta johtopäätöksiin talouspakotteiden onnistumisesta.

Drury (1998) nostaa esiin menetelmällisen virheen HSE:n aineiston käsitteilyssä. Vaikka onnistumiseen vaikuttaa useita tekijöitä, HSE katsoo pääosin vain yhtä tekijää kerrallaan. Ilman monimuuttujamenetelmien käyttöä väliintulevien muuttujien huomiotta jättäminen voi johtaa näennäisiin yhteyksiin. Lisäksi tutkittaessa talouspakotteiden vaikutusta tavoitteiden saavuttamiseen ei muiden keinojen osuutta tulisi yhdistää tavoitteen saavuttamiseen, vaan niitä tulisi

käsitellä väliintulevina muuttujina. Drury'n tekemässä HSE:n aineiston uudelleenanalysoinnissa varauksetonta tukea sai vain kaksi tekijää: pakotteiden kustannukset kohteelle sekä kohteen pakotteita edeltänyt epävakaus. Martin (1992) tutki peliteorian avulla sekä HSE-aineistolla valtioiden yhteistyötä pakotteiden asettamisessa. Usein maat olisivat mieluiten ”vapaamatkustajia” eli hyötyisivät sekä muiden asettamista pakotteista että omasta kaupasta kohdemaan kanssa. Hän pitää tärkeänä, että johtovaltio voi taivuttaa muut maat yhteistyöhön uhkausten ja lupausten avulla sekä korostaa kansainvälisten järjestöjen roolia kattavien pakotteiden aikaansaamisessa auttaen valtioita sitoutumaan yhteisiin pakotteisiin huolimatta erilaisista intresseistään. Drury laati lisäksi toisen mallin, jossa oli muitakin tekijöitä, kuten esimerkiksi kansainväliset järjestöt. Pakotekoalitiot toimivatkin kansainvälisten järjestöjen mukana ollessa paremmin; ilman niitä taas huonommin kuin yhden valtion asettamat pakotteet. Ylipäänsä mallien sopivuus aineistoon on vähäistä. Ne selittävät karkeasti vain 10–20 % vaihtelusta. Hufbauer (ym. 2007) onkin korjannut malliaan Drury'n esittämän kritiikin pohjalta ja saaneet samankaltaisia tuloksia.

HSE:n aineisto perustuu asetettuihin pakotteisiin. Smith (1995) pitää kaikkien empiiristen pakotetutkimusten tuloksia epävalideina, koska onnistuessaan uhkaukset eivät päädy pakotteiksi. Smith käyttääkin peliteoreettista mallinnusta. Jos voidaan olettaa rationaalinen toimija ja täydellinen informaatio, saadaan seuraavat tulokset: jos kohdema uskoo häviävänsä, pitäisi sen antaa periksi jo uhkavaiheessa, sillä kohdema häviää kuitenkin ja asetetuista pakotteista seuraa lisäksi kustannuksia. Sama koskee pakotteiden asettajaa, eli jos se uskoo etteivät pakotteet tule toimimaan, ei niitä kannata asettaa. Jos kuitenkin asettajan oletetaan saavan pakotteista sisäpoliittista hyötyä, joka on suurempi kuin pakotteiden kustannukset, pakotteet asetetaan mutta ne eivät johda tulokseen. Smith esittää myös epätäydellisen informaation peliteoreettisen analyysin. Esimerkiksi jos asettaja ei tiedä, kuinka arvokkaana kohde pitää politiikkaansa, voidaan tietyin vaikeasti todennettavain ehdoin päätyä myös tulokseen, jossa pakotteet asetetaan ja vasta tietyn ajan kuluttua kohdemaan kannattaa myöntyä niihin.

Morgan (ym. 2009) esittelee vuosilta 1971–2005 keräämänsä uhkauksetkin sisältävän talouspakoteaineiston (Threat and Imposition of Economic Sanctions, TIES²), jossa nimenomaisesti kiinnitettiin huomiota ei-englanninkielisiin tapauksiin. Verrattaessa samalla ajanjaksolla HSE- ja TIES-aineistoja, sisältää TIES yli 50 % enemmän talouspakotetapauksia kuin HSE. Lisäksi Yhdysvaltojen rooli on pakotteiden asettajana vähäisempi. Myös lyhyitä ja pieniä pakotetapauksia on TIES-aineistossa enemmän. Pakotetapausten keski-kesto laskee HSE:n 6,6 vuodesta TIES:in 2,7 vuoteen. Koska HSE:n aineisto on valikoitunut, ei sen perusteella voida tehdä luotettavasti johtopäätöksiä

kaikkien talouspakotteiden onnistumisista. TIES-aineiston analyysissä löytyy useita talouspakotteiden onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä (Bapat ym. 2013). Toisistaan riippuvien muuttujien monimuuttujamallissa on ominaisuus, että tekijöiden lisääminen tai poistaminen voi muuttaa tuloksia muiden tekijöiden kohdalla. Robusteja tuloksia, eli sellaisia, jotka pysyvät merkitsevinä malliin valituista muuttujista huolimatta, ovat kohteelle aiheutetut kustannukset sekä kansainvälisten instituutioiden mukanaolo. Nämä ovat luotettavia (robusteja) onnistumisen selittäjiä sekä asetetuille pakotteille että uhkille. Uhkavaiheessa onnistumiseen vaikuttaa robustisti se, että kiistan kohteena oleva asia ei ole merkittävä. (Bapat ym. 2013.)

Kohdennettujen pakotteiden empiirisiä tutkimuksia on varsin vähän, koska ne ovat suhteellisen uusia (Ahn & Ludema 2017) eikä ole systemaattisia todisteita niiden onnistumisista laajoja pakotteita paremmin. Koska kohdennetut pakotteet eivät estä kauppaa merkittävässä määrin, niitä voidaan jatkaa pienin kustannuksin loputtomiin. Ne selvästi ratkaisevat ongelman, jossa pitää ”tehdä jotain” kohdemaan aggressiota kohtaan. (Drezner 2011.)

Talouspakotteiden suunnittelu ja toteutus

Jos talouspakotteiden avulla ei ole saavutettu tavoitteita, voidaan kysyä, voisiko niiden suunnittelussa ja toteutuksessa olla kehitettävää? Jo Galtung (1967) ehdotti talouspakotteiden suunnittelua lähtien kohteen haavoittuvuuksista yhdistämällä tuonti- ja vientitilastoihin talouden panos-tuotostaulukot. Myös Jermano (2018) ehdottaa arviointia kohteen haavoittuvuuksista, yhteisvaikutusta muihin politiikkatyökaluihin sekä riskien arviointia. Gompertin ja Binnendijkien (2016) mukaan Yhdysvaltojen pitäisi valmistautua käyttämään pakotteita kuten sotilasvoimaa, mikä tarkoittaa vaihtoehtojen ja riskien analysointia, vaatimusten ja suorituskykyjen arviointia sekä sotapelien ja harjoitusten tekemistä. Fishman (2017) esittää, että Yhdysvaltojen pitäisi varautua tuleviin taloustaisteluihin ottamalla käyttöön asevoimien tavoin pysyvät talouspakotteiden suunnitteluprosessi, jossa ulko- ja valtionvaraministeriö suunnittelisivat valmiiksi pakotesuunnitelmia mahdollista tarvetta varten. Talouspakotteiden suunnittelussa tarvitaan yrity maailman asiantuntemusta (Fisman 2017), sillä rahoituspakotteet toteuttavat pankit, mikä edellyttää institutionaalista ja teknologista kyvykkyyttä. Omaisuuden jäädytyksessä tarvitaan nopeutta ja salaamista – tai muuten kohde siirtää omaisuutensa turvaan. (Gordon 2011.)

Galtung (1967) miettii kansainvälisen boikotin kohteeksi joutuvan maan vaihtoehtoja. Niitä on kolme: oppia tulemaan toimeen ilman ja mielellään pitää siitä, alkaa itse tehdä tuontia korvaavia tuotteita tai käydä kauppaa pakotteiden

ulkopuolella olevien maiden kanssa ja turvautua salakuljetukseen. Edes isolla kauppakumppanilla ei ole juurikaan vaikutusta kohdemaahan, jos maa voi helposti löytää muita kauppakumppaneita tai tehdä tarvittavia tuotteita itse (Kavakli ym. 2018). YK:n pakotteita valvovat asiantuntijapaneelit ovat dokumentoineet erilaisia talouspakotteiden kiertämismenettelyjä (Jermano 2018). Esimerkiksi YK:n (2009) seurantaraportti kertoo Pohjois-Korean talouspakotteiden kierrosta muun muassa hiilen viennissä sekä siinä käytetyistä menetelmistä. Iran yritti kiertää vuonna 2010 kiristettyjä talouspakotteita perustamalla pankkeja islamilaisiin maihin (Basedau ym. 2010).

Yleisesti pakotekirjallisuus ottaa taloussodan hyökkääjän näkökulman pakotteiden suunnitteluun ja onnistumiseen. Suomalaisessa kontekstissa lähtökohta on puolustuksellinen ja se käsitteellistetään huoltovarmuutena osana kokonaisturvallisuutta. Talouspakotteilla pyritään vaikuttamaan samoihin haavoittuvuuksiin, joita Suomi turvaa ylläpitääkseen huoltovarmuuttaan; kuten esimerkiksi pankki- ja rahoitusjärjestelmän toimintaa, energian saatavuutta, ulkomaankauppaa sekä elintarvikkeiden ja lääkkeiden saatavuutta. Galtung tai muutkaan kirjoittajat eivät mainitse varmuusvarastointia tai yleisemminkään kohteen ennakoivaa varautumista.

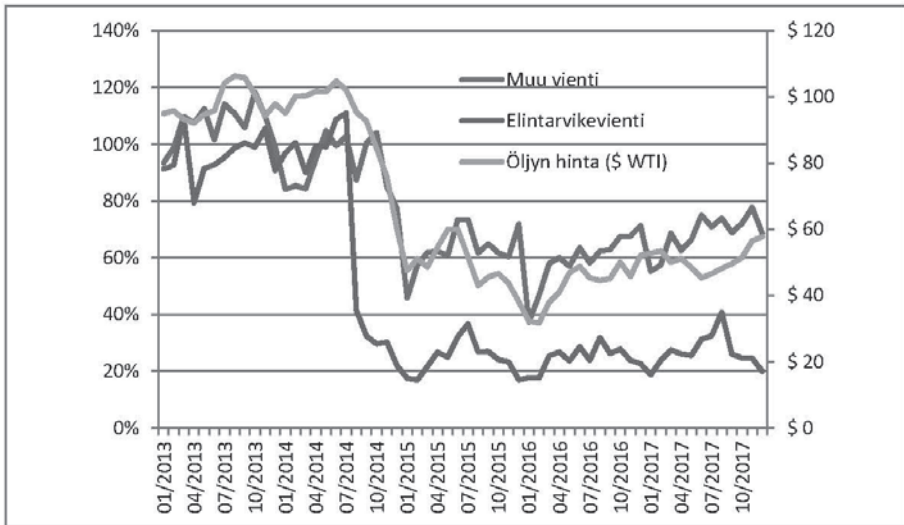
Venäjä-pakotteet ja vastapakotteet

EU:n ja Yhdysvaltojen asettamien Venäjä-pakotteiden vaiheista kertovat useat kirjoittajat (Hedberg 2018; Kavakli ym. 2018; Oxenstierna & Olsson 2015; Crozet & Hinz 2016). Alla oleva kertaus perustuu Euroopan Neuvoston (2019b) pakotteisiin, jotka vastaavat läheisesti Yhdysvaltojen pakotteita. Maaliskuun 3. vuonna 2014 EU aloitti pakotevalmistelut Ukrainan valtionvarojen kavaltamisesta ja G8-maat keskeyttivät Sotšin huippukokousvalmistelut. Kolmen päivän päästä EU:n valtiopäämiesten ylimääräinen huippukokous päätti aloittaa varojen jäädyttämisen ja matkustusrajoitusten valmistelemisen vastatoimina Venäjän toimiin Ukrainassa. Maaliskuun 17. asetettiin ensimmäiset pakotteet 21 henkilölle Ukrainan alueellisen koskemattomuuden loukkaamisesta. Maaliskuun 20. EU:n johtajat pyysivät Euroopan Komissiota valmistelemaan laajempia talous- ja kauppapakotteita. Kesäkuun 23. kiellettiin tuonti Krimiltä sen laittoman Venäjään liittämisen takia. Malaysia Airlinesin lennon 17 (MH17) alasampumisen jälkeen 22. heinäkuuta EU:n ulkoministerikokous päätti talouspakotteiden viimeistelystä. Talouspakotteet asetettiin 31. heinäkuuta vastineena Venäjän toimille Itä-Ukrainassa. Talouspakotteet sisälsivät yli 90 päivän maturiteetin lainojen ja muiden rahoitusinstrumenttien kiellon Venäjän val-

tion pääpankeille, aseiden ja kaksoiskäyttötuotteiden vientikiellon sekä syvänmeren, arktisen ja liuskeöljyn porausteknologian ja -laitteiden vientikiellon.

Venäjä puolestaan asetti 6. elokuuta EU:n, Yhdysvaltojen, Norjan, Kanadan ja Australian maatalous- ja elintarviketuotteille (vihannekset ja hedelmät, maitotuotteet ja liha) tuontikiellon (Kraaz, 2014). Syyskuun 11. päivänä EU:n listalle lisättiin kolme energia- ja kolme asevalmistajaa sekä lainakieltoa kiristettiin. Pakotteita uusitaan kuuden kuukauden välein. Uusimmassa pakotelistassa maaliskuulta 2019 on 170 henkilöä ja 44 yhteisöä. (Euroopan Neuvosto, 2019b.) Oxenstiernan ja Olssonin (2015) mukaan EU:lle on hieno saavutus pelkästään se, että Komissio on saanut pakotteet aikaiseksi huolimatta jäsenvaltioiden erilaisista näkemyksistä.

Aluksi pakotteita kritisoitiin tehottomiksi, mutta kun öljynhinnasta katosi loppuvuonna 2014 noin puolet, ruplan arvo romahti ja Venäjän talous ajautui kriisiin, kommentoijat näkivät kehityksessä talouspakotteiden vaikutusta. Venäjäpakotteiden tehon arviointia vaikeuttaa lähes samanaikainen öljynhinnan romahdus, joka selittää melkein kokonaan Venäjän bruttokansantuotteen (BKT) ja tuonnin laskun: pakotteilla oli vain hyvin pieni negatiivinen vaikutus tai sitten muut positiiviset tekijät peittivät pakotteiden vaikutusta (Ahn & Ludema 2017). Myös Suomen Pankin tutkijat ovat samalla kannalla, eikä sitä paitsi EU:n talouspakotteiden tavoitteena edes ollut romahduttaa Venäjän taloutta, mikä ilmenee pakotteiden kohdentamisesta (Korhonen ym. 2018). Connolly (2016) löytää ruplan kurssin ja öljynhinnan päivämuutosten välillä lähes täydellisen (0,96) korrelaation, joten ruplan kurssilaskun vuonna 2014 aiheutti öljy eikä talouspakotteet. Venäjän Federaation menoista noin puolet rahoitetaan öljyn vientimaksuilla, ja kun ruplan ja öljyhinnan vaikutukset kumosivat toisensa, olivat öljytulot ruplina jopa hieman suuremmat vuonna 2014 kuin vuonna 2013 (Connolly 2016). Crozet ja Hinz (2016) laskevat kaupan gravitaatiomallin avulla pakotteiden ja vastapakotteiden aiheuttamat kaupan menetykset. Vuositasolla euroiksi muunnettuna kauppa aleni 42 miljardin euron arvosta, Venäjän osuus oli noin 26 miljardia euroa ja täten lännen osuus noin 16 miljardia euroa; ja tästä lännen osuudesta EU-maiden osuus oli noin 90 %:a. EU-maista pakotteista ja vastapakotteista kärsi suhteellisesti eniten (kokonaisvientiin suhteutettuna) Suomi (1,7 %), Puola (0,9 %) ja Saksa (0,8 %). Pääosa lännen vientimenedyksistä (91 %) koostuu tuotteista, jotka eivät olleet Venäjän vastapakotteiden kohteena. Ranskalaisen yritystason vientiaineiston perusteella Venäjän-viennin menetyksiä oli vaikea korvata viennillä muualle ja vastapakotteiden kohteena olleille maataloustuotteille ei löytynyt juuri ollenkaan korvaavia vientimaita. (Crozet & Hinz 2016.)



Kuva 1. Suomen vienti ja elintarvikevienti Venäjälle sekä raakaöljyn hintakehitys (Tulli 2018; Finanzen.net.).

Kuvassa 1 näkyy Suomen Venäjälle suuntautuvan viennin suhteellinen kehitys ja toisella akselilla raakaöljyn hinta. Elintarvikevienti aleni elokuun 2014 jälkeen melkein 80 %:a, kun taasen muu vienti on noudatellut varsin orjallisesti öljyn hintakehitystä.

Pakotteiden Venäjälle aiheuttamat vaikutukset arvioidaan melko pieniksi. Connollyn (2016) mukaan välittömät vaikutukset puolustusteollisuudelle, samoin kuin öljyntuotantoon, olivat mitättömiä, sillä puolustusteollisuuden tuotanto kasvoi ja öljyntuotannossa tehtiin uusi ennätys. Oxenstierna ja Olsson (2015) pitävät pakotteita viestinä siitä, että EU ja Yhdysvallat eivät hyväksy Venäjän toimia Itä-Ukrainassa. Toisaalta nämäkään taloudelliset kustannukset eivät ole olleet riittäviä muuttamaan Venäjän toimintaa Itä-Ukrainassa. Gompert ja Binnendijk (2016; ks. myös Fisman 2017) arvioivat talouspakotteiden onnistuneen rajoittamaan Venäjän sekaantumista Itä-Ukrainan tilanteeseen. Venäläisen eliitin tyytymättömyyden sijasta sen keskinäinen kiinteys näyttäisi kasvaneen (Connolly 2016). Levada-Centerin (2019) mielipidetutkimuksissa maaliskuussa 2019 86 % venäläisistä kannatti, 10 % vastustaessa, Krimin liittämistä Venäjään. Talouspakotteista huolimatta Krimin liittäminen Venäjään tulkitaan hyödylliseksi 65 % ja haitaksi vain 19 % vastaajista. Merkittävän taloudellisen kärsimyksen sijasta pakotteet näyttävät antaneen Venäjän johdolle uskottavan selityksen talouden huonolle menestykselle (Connolly 2016).

Sisäisesti Venäjä on puolustanut talouttaan pelastamalla hädässä olevia yrityksiä ja pankkeja sekä tarjonnut luottoja ja mahdollisesti jäädytetyn omaisuuden kansallistamista (Gould-Davies 2018). Jo vuonna 2015 Venäjä ilmoitti aloittavansa kriisin vastaisen ohjelman (noin 1,5 % BKT:stä). Pääosa rahasta menee pankkisektorille pehmentämään rahoituspakotteiden aiheuttamaa luottolamaa. Venäjä myös kehittää, todennäköisesti vastauksena aiempiin uhkauksiin, kansallista maksuvälitysjärjestelmää ja on pakottanut suuret luottokorttiyhtiöt kuten Visa ja MasterCard selvittämään maksunsa Venäjällä. (Oxenstierna & Olsson 2015.)

Oxenstierna ja Olsson (2015) näkevät vastapakotteet pääasiallisesti poliittisena eleenä, jolla Venäjä vastaa jollain ei-sotilaallisella tavalla Venäjälle asetettuihin talouspakotteisiin. Toisaalta Venäjän hallinto on perustellut vastapakotteita kotimaisten tuottajien suojelemisella tuonnilta (Frye 2018). Tuonnin korvaaminen ja kotimaisen tuotannon edistäminen avaintoimialoilla on tuttu teema venäläisessä politiikassa, jota on korostettu 2000-luvun alusta asti (Korhonen ym. 2018). Vuonna 2010 hyväksytty Venäjän elintarvikehuoltovarmuuskoktiini asetti kotimaisen tuotannon 80–95 % omavaraisuuden minimimitavoitteet viljalle, sokerille, kasviöljyille, lihalle, kalalle, maitotuotteille, perunoille ja suolalle vuoteen 2020 mennessä. Liittyessään maailmankauppajärjestön (WTO) jäseneksi vuonna 2011 Venäjä sitoutui vaiheittaiseen maataloustukien alentamiseen. (USDA 2018.) Maataloustuottajat kyseenalaistavat Venäjän WTO:n jäsenyyden ja kun sitten päätettiin vastapakotteista, ei ole yllättävää, että ne kohdistuivat maataloustuotteisiin ja elintarvikkeisiin (Cooper 2014). Kuluttajille vastapakotteiden aiheuttama tuonnin vähentyminen ja korvaavien tuontimaiden löytämisen kustannukset nostivat elintarvikkeiden hintaa, mutta on vaikea erottaa vastapakotteiden osuutta ruflan arvon laskun vaikutuksesta (Connolly 2016).

Maatalous on ollut viime vuosina yksi Venäjän nopeimmin kasvaneista toimialoista. Vuonna 2017 maataloustuotannon BKT-osuus oli 4,0 % ja yhdessä elintarviketeollisuuden kanssa 6,0 %. Vuonna 2017 Venäjä saavutti tai ylitti valtionohjelman tuotantotavoitteet kaikissa pääryhmissä ja lisäksi saavutti etujajassa vuoden 2020 tavoitteet kaikissa paitsi maitotuotteissa. Venäjä on silti yksi maailman suurimmista maidon, lihan ja lihatuotteiden sekä hedelmien tuojista. (USDA 2018.)

Hedberg (2018) esittää vastapakotteiden asettamiselle kolme mahdollista syytä: suojata kotimaista maataloustuotantoa ulkomaiselta kilpailulta, suojata kotimaisia kuluttajia pakotteiden vaikutukselta ja ulkopoliittiset tavoitteet. Ulkopoliittiset tavoitteet jakautuvat seuraavasti: halu vahingoittaa Venäjä-vas-taisiksi miellettyjä maita kuten Ruotsia, Norjaa ja Baltian maita, halu välttää pakotteiden kohdistumista joko isoihin EU-maihin tai mahdollisiin pieniin

kumppanimaihin, kuten Suomeen, Itävaltaan ja Espanjaan. Kehittämänsä sekä tuotenimike- että maaryhmäkohtaisen tilastollisen selitysmallin perusteella Hedberg väittää, että kotimaista maataloustuotantoa olisi suojattu, mutta kuluttajia ei. Ulkopoliitikassa olisi haluttu iskeä Venäjä-vastaisiin maihin ja välttää isoja EU-maita, mutta mahdollisia kumppaneita, kuten Suomea, ei olisi huomioitu. Hedbergin mallinnuksessa käyttämä logistinen regressio tuottaa ehdollisia todennäköisyyksiä sille, että jokin tuoteryhmä olisi joutunut pakotelistalle. Analyysissä ei huomioida sitä, että tilastolliseen todennäköisyyteen vaikuttavat myös tuoteryhmien erisuuruiset painokertoimet, minkä vuoksi sinänsä mielenkiintoisiin johtopäätöksiin pitää suhtautua varauksella.

Tapaustutkimus: venäjän taloudelliset vastapakotteet suunnattuna tuontikieltona eli ”taloussota”

Suomessa on Venäjän vastapakotteista käytetty ainakin elokuusta 2014 saakka termiä *taloussota* (HS 9.8.2014). Tämä tapaustutkimus kuvaa suomalaisten medialähteiden valossa, miten tilanne kehittyi, miten sitä arvioitiin ja miten vastapakotteet ovat Suomeen vaikuttaneet. Esitetyt luvut ovat mediasta eivätkä siten eksakteja. Artikkelin ei väitä, että Venäjä olisi suunnitellut iskunsa niin hyvin kuin vaikutuksesta voisi päätellä: mikä oli Venäjän suunnitelmana, jää historioitsijoiden selvittäväksi. Tilanne oli sikäli ainutlaatuinen, ettei Suomeen ollut aiemmin kohdentunut vastaavia talouspakotteita lyhyen yöpakkaskriisin jälkeen (Kananen 2015).

Taloussodan arvioimiseksi on ymmärrettävä Suomen historiaa. Huoltovarmuuskäsite alkaa ruuasta, jossa Suomi on ainakin neljästi päättänyt pysyä omavaraisena. Helsingin Sanomat (HS 6.8.2018) vei lukijansa mielikuvana aina nälkävuosiin 1867–68 saakka. Dosentin sanoin ”nälässä on kysymys vallasta” eikä hän pitänyt nälkäkatastrofia vieläkään mahdottomana, vaikkakin se Suomessa vaatisi laajamittaisen sodan tai totaalisen ilmastonmuutoksen. Suomen maatalouden historian (SMT) (2004a, 507–512) mukaan nälkävuosina valtion torjuntatoimet epäonnistuivat ja Suomen väestöstä kuoli noin 8 %. Tämän jälkeen valtio alkoi systemaattisesti kehittää maaseutua.

Ensimmäisen maailmansodan kokemukset (SMT 2004b, 419) ”elintarviketulasta ja sen osin aiheuttamasta kansallissodasta vaikuttivat 1920-luvulla tehtyihin maatalouspoliittisiin päätöksiin”. Suuriruhtinaskunnasta oli erityisesti vuonna 1905 perustetun Valion toimesta viety arvotuotteita kuten voita emämaahan, mutta ”enää ei suosittu yksipuolisesti lypsykarjatalousvaltaisuutta, jolla oli palveltu Pietaria” vaan ”pyrittiin omavaraisuuteen mahdollisimman monen maataloustuotteen osalta.” Päätökseen vaikuttivat (SMT 2004b,

442–452) kokemukset kansainvälisten sopimusten toimimattomuudesta ja siiviliväestön kärsimyksistä kun ”taloudellinen sodankäynti oli tullut osaksi sotatilaa”. Ensimmäiset elintarvikevarautumissuunnitelmat tehtiin vuonna 1919 ja sotatilalaki säännöstelymääräyksiin hyväksyttiin vuonna 1930. Kotimaisen maataloustuotannon suojelemiseksi ja omavaraisuuden nostamiseksi otettiin käyttöön suojelutulleja sekä kannustettiin maataloustuotantoa vientipalkkiolla. Toisen maailmansodan aattona kokonaisomavaraisuus oli näennäisesti 95 %.

Toisessa maailmansodassa (SMT 2004c, 26–34,48) Suomi menetti peltopinta-alastaan 285 000 hehtaaria. Sodan jälkeen maataloustuotannon tavoitteeksi asetettiin jälleen mahdollisimman suuri elintarvikeomavaraisuus. Itsenäisistä perheviljelmistä rakentuvaa tuotantorakennetta perusteltiin elintarvikeomavaraisuudella. Peltoa raivattiin lisää noin 350 000 hehtaaria eli enemmän kuin oli menetetty. Vuonna 1965 saavutettiin keskimäärin omavaraisuus ja vuonna 1990 oltiin keskeisissä tuotteissa (maito, sianliha, naudanliha, kananmunat, ruis ja vehnä) yliomavaraisia. Neuvostoliitto toimi elintarvikkeiden vientipuskurina (SMT 2004c, 166–173) vuodesta 1973 alkaen.

Suomi oli (SMT 2004c, 349–377) ennen EU-jäsenyyttä elintarvikesektorinsa osalta suljettu talous. Jäsenyyden aattona tärkeimmän maataloustuotteen eli maidon tuottajahinta oli noin kaksinkertainen verraten muihin EU-maihin, joiden hintataso oli lähes kaksinkertainen maailmanmarkkinahintoihin verraten. Suomen maatalous ei ollut valmis EU-jäsenyyteen ja viljelijät vastustivat sitä lähes yksimielisesti. Tuottajahintojen puolittuessa Suomelle on räätälöity paljon kansallisia toimia sisältävä tukipolitiikka luoden edellytyksiä maatalouden jatkumiselle. Maatilojen lukumäärä väheni lähes kolmanneksella kahdeksassa vuodessa. Maitotiloja väheni vuosikymmenessä lähes puolet. Samalla kolmannes maataloustulosta katosi.

EU:ssa huoltovarmuustavoite (SMT 2004c, 355) koskee sisämarkkinoita, eikä yksittäistä jäsenmaata. Suomi ei tavoitettaan muuttanut ja vuoteen 2014 tultiin jo vuosisata aiemmin päätetyllä omavaraisuuspolitiikalla. Kahden vuosikymmenen päästä vastapakotteet siis osuvat kipeimmin joukkoon, jonka EU-vastaisuus oli jo valmiiksi suurta.

Taloussodan kulku

Maidontuotanto on Suomen maatalouden selkäranka, jonka osuus koko maatalouden markkinatuotoista on lähes puolet. Merkittävä osa pelloista ei sovellu viljanviljelyyn, mutta ovat erinomaisia rehuksi kasvatettavalle ruoholle (Maitomaa Suomi 2018.) Ennen vastapakotteita (Taloussanommat 7.8.2014) 26,5 % (430 M€) Suomen elintarvikeviennistä meni Venäjälle pääosan ollessa sellaisia joissa maito on raaka-aineena. Noin 80 % suomalaisesta naudanlihasta

on kotimaista ja siitä noin 80 % tulee maidontuotannon sivutuotteena (MT 3.8.2018). Suomen maantieteellinen eristyneisyys (SMT 2004c, 388) tarjoaa kuljetuskustannusten suuruisen rajasuojan ja vientiedun, joka on tehokkaimmillaan lyhyen ajan säilyvillä tuotteilla. Kun (MT 27.8.2019) Suomi pysyi näin viemään Venäjälle hyvällä katteella maataloustuotteita, vastapakotteet osuivat suomalaisen maatalouden ytimeen.

Spekulaatioita ja vastapakotteita keväästä syksyyn 2014

Maaliskuussa alkoi spekulointi Venäjän vastapakotteilla. Alusta asti (HS 12.3.2014) arvioitiin pakotteiden olevan ”tiettyjen elintarvikeryhmien tuontikieltoja.” Ennakoitiin (HS 20.3.2014), ettei Venäjä kiristä energialla, koska kärsisi itse enemmän. Ulkoministerin mielestä (HS 15.3.2014) ”talouspakotteiden hyödyistä on vain vähän näyttöä, mutta Suomi ei voi jäädä pakotteiden ulkopuolelle, jos EU niihin ryhtyy.” Oppositiojohtaja maalasi (HS 20.3.2014): ”On tosiasia, että jos on EU:n jäsen, joutuu vedetyksi mukaan tällaiseen hankalaan tilanteeseen. Mutta ei se itkemällä ja potkimalla parane.”

Suomessa taloudellinen huoli oli suurempaa kuin pääosalla EU-maita. Kyse oli myös sen osoittamisesta, että olemme valmiita kärsimään periaatteidemme puolesta. Pääministerin sanoin (HS 20.3.2014) ”etenkin Suomelle kysymys on herkkä, sillä Venäjän kauppa on Suomelle tärkeää”. Oppositiojohtaja kuvasi terävämmin: ”Jos EU kohdistaa Venäjään talouspakotteita, Suomi joutuu maksomieheksi. Olemme EU:n periferiassa ja Venäjän kaupan osuus on meille suhteessa todennäköisesti merkittävin.” Suomen tuonnin arvo Venäjältä oli euroiksi muunnettuna 10,5 miljardia ja viennin 5,4 miljardia euroa, Yhdysvaltojen vastaavien lukemien ollessa 20,3 ja 8,4 miljardia euroa. Kauppavaihdon arvolla mitattuna (Aamulehti, AL, 22.3.2014) Venäjä oli tuolloin Suomen tärkein kauppakumppani. Elintarvikeviennin osuus Venäjänkaupastamme oli noin 10 %.

Heinäkuussa (MT 29.07.2014) professori arvioi vastapakotteiden koskevan todennäköisimmin maataloustuotteita, koska ne on mahdollista korvata omalla tuotannolla. Pääministeri ennakoiki, ettei pakotteilla ole merkittäviä vaikutuksia Suomeen mutta ulkomaankauppaministeri oli eri mieltä. Teknologiaeollisuus laski (MT 1.8.2014), että Suomen vienti Venäjälle vähenisi miljardilla eurolla, jos kriisi pitkittyisi. Kansanedustajan mukaan seurauksena ovat pahimmillaan miljardien eurojen lovi Suomen talouteen, mutta pääministeri kiisti, että pakotteet johtaisivat tuhansien työpaikkojen menettämiseen. Johtavien poliitikkojen ja asiantuntijoiden ”arvaukset vaihtelevat maltillisista arvioista miljardien eurojen haittoihin”.

Elokuussa paljastui (MT 6.8.2014) vastapakotteiden kohde. MTK:n puheenjohtaja arvioi (MT 7.8.2014), että Venäjän vastapakotteet pääsivät yllättämään EU:n ja Suomen: ”On anteeksiantamatonta, ettei ole uhrattu aikaa Venäjän vastapakotteisiin varautumiseen.” Valion tarina (MT 8.8.2014) vahvistaa yllätyksen.

Kahden päivän kuluttua mietitään laskun maksajaa. Maa- ja metsätalousministeri pohtii (MT 8.8.2014), miten kriisin aiheuttamat menetykset hyvitetäisiin tuottajille? Pääministerin mielestä pakotteiden ja tuontikieltojen rasisusten pitää jakaantua EU:ssa tasaisesti ja ”jos vaikutukset toiveista huolimatta iskevät voimalla Suomeen, pitää muiden tulla apuun”. Elintarvikkeiden tuontikielto vaikuttaa myös välillisesti, koska se johtaa sisämarkkinoiden häiriöön ja tuottajahintojen laskuun. Kolmantena päivänä Helsingin sanomat (HS 9.8.2014) otsikoi ”Ruokakori saattaa halventua”. ”Kun tarjonta kasvaa, hinnat yleensä laskevat ja kun eurooppalaisten kulutus on lähellä kyllästymispistettä, he saattavat ostaa parempilaatuista ruokaa, jos hinnat laskevat.” Tiedetään, että ”ensi vaiheessa Venäjän vastapakotteet osuvat tuottajiin”. HS valitsee ruoan hinnanalaskun kärkiteemaksi!

Jo tuolloin tiedettiin (HS 9.8.2014) millaisia vaikutuksia Venäjän vastapakotteilla on kohdemaissa arvioitu olleen. Liettua oli Venäjän hybridivaikutuksen painopisteessä ja sen tavaraviennistä pakotteet koskivat 3,7 %:a (arvo oli 909,8 M€) eli suhteessa eniten³. Myös Norja oli merkittävä pakotteista kärsijä, jonka kalavienti Venäjälle oli lähes 800 miljoonaa euroa. Suomi oli (0,5 % arvo 283,4 M€) Viron (0,6 %) ja Latvian (0,6 %) kanssa seuraavina. Absoluuttisesti Saksa (553,6 M€) ja Puola (831,8 M€) olivat suurimmat pakotteista kärsineet mutta Ruotsi kärsi vain verraten vähän (9,3 M€). Tuontikiellon kumulatiivinen suora vaikutus Suomen bruttokansantuotteeseen on valtiovarainministeriön mukaan (MT 27.8.2019) noin 0,1 %. MTK:n mukaan (haastattelu 2018) juustoissa Venäjän osuus EU:n koko elintarvikeviennistä oli 32 %, josta Suomella oli noin 13 %. Voin kohdalla Suomi vastasi 57 %:sta koko EU:n viennistä. Maitotuotteissa Suomen kokonaisosuus oli lähes viidennes (19,34 %⁴) ja Venäjän osuus juustoissa ja voissa lähes 80 % Suomen koko elintarvikeviennistä.

Maidontuottajan mukaan (MT 13.6.2014) ”kauhuskenaario maidon hinnan laskusta käy väkisin mielessä” kun ”tähän saakka maidon hinta on pysynyt vakaana ja hintaa voi pitää tyydyttävänä”. Vastapakotteet osuvat huonoon hetkeen: ”tukipolitiikan ja ohjelmakauden päättymisen takia maitotiloilla on menossa runsaasti tuen loppumisen pelossa liikkeelle laitettuja investointeja”. Onneksi (MT 11.8.2014) ”Valio on vakuuttanut, ettei Venäjän mahdollinen vientikielto vaikuta ainakaan merkittävästi maidon tuottajahintaan.” Kansanedustaja (MT 15.8.2014) avaa mielipidekirjoituksensa ”Euroopan unionin päämiehet

potkaisivat pahasti eurooppalaisten maataloustuottajien nilkkaan päättäessään Venäjää koskevista pakotteista”.

Poliitikot jatkavat ”taakanjakokeskustelua” (MT 5.9.2014) EU:n käsitellessä talouspakotteiden vaikutuksia. ”Olen tyytyväinen siihen, että kohdentamisperiaate sai voimakkaan tuen jäsenmailta”, maa- ja metsätalousministeri arvioi. Hän kiinnitti kollegoidensa huomion Suomeen jakamalla heille niin sanotut Putin-juustot eli venäjänkieliset Oltermannit saaden ”monelle hymyn suupiepliin, mutta kertoivat myös konkreettisesti Suomen ongelmista.” EU:n velvollisuus on korvata sen oman pakotepolitiikan aiheuttamat menetykset ja ministeri muistuttaakin, ettei kysymys ole nyt markkinahäiriöstä vaan EU kauppasodasta (MT 26.9.2014). Nyt tiedämme, että EU ja myös kansallisesti Suomi korvasi vain pienen osan tappioista⁵.

Tapaus VALIO

Valio oli yrityksistä taloussodan suurin kärsijä (MT 20.4.2018). Viennin osuus liikevaihdosta oli 35 % ja päävientikohteena oli Venäjä, jonne vietiin korkeakatteisia brändituotteita tuoden vuonna 2013 242 miljoonan euron arvosta vuoden 2014 ennusteen ollessa 400 miljoonaa euroa. Kannattavuusvaikutus oli noin 50 miljoonaa euroa vuodessa, liikevaihdosta kadotessa noin 20 % ja pakotteiden jälkeen arvotuotteiden korvautuessa erittäin kilpailulla bulkilla kuten maitojauholla.

”Ensimmäinen ajatus oli turvata tuotteet ja säilyttää kylmäketju. 28 rekkaa purettiin takaisin varastoihin. Käsiin jäi 900 000 kiloa voita. Mitään ei kuitenkaan mennyt hukkaan ja aika pian ymmärsimme, että tämä ei ratkea seuraavina päivinä”, kuvaa Valion johtaja tapahtunutta. ”Poliitikot eivät antaneet turhia lupauksia tai toiveita” joten ”viikon sisällä linjasimme, että lähdetään etsimään uusia asiakkaita”. Valion onni oli juuri valmistunut tehdas, joka pystyi tuottamaan maitojauhetta. Toisaalta Tampereen vientitehdas avattiin päivää ennen vastapakotteita ja suljettiin lopullisesti syksyllä 2016. Valio oli luopunut useista vientimaista Venäjän menestyksen perusteella ja sen Moskovan yksikössä oli 550 työntekijää, joista 200 irtisanottiin. Suomessa lopulta 530 henkilöä menetti työpaikkansa. Elokuun lopulla maidon tuottajahinta laski neljä senttiä litralta eli noin 20 %. Mittakaava yllätti ja tuottojen menetys oli kova. Valion ensimmäinen kannattava vuosi kriisin jälkeen oli vuonna 2017 (AL 27.11.2017).

Haasteiden vuodet 2015–2019

Keväällä 2016 tukien maksatus viivästyi uusittaessa maatalousviraston tietojärjestelmää. Tuloksena oli traktorimarssi (MT 13.3.2016). Helsinkiin kokoontui 700 traktoria ja 5500 mielenosoittajaa. ”Viime vuosi oli monella tilalla historian huonoin” ja monet tilat jäivät kokonaan ilman maataloustuloa. Kriisituen tarve oli akuutti. Maa- ja metsätalousministerin sanoin (MT 11.3.2016) ”hallitus voi antaa vain murusia verrattuna siihen, mitä Venäjän viennin heikentyminen on vienyt mutta on erittäin tärkeää näyttää, että koko hallitus ottaa tilanteen vakavasti.”

Kesä 2017 oli sateiden takia huono ja kesän 2018 kuivuudet aiheuttivat suurimmat satomenetykset. Alkoi taas keskustelu idänkaupasta, koska ”tuoretuotteita ei voi viedä kauas” (MT 6.7.2018) ja ”Venäjällä voi on hinnoissaan eli noin 9 euroa kilolta” (MT 16.7.2018) kun se Suomessa oli puolet tästä. Toisaalta (MT 16.7.2018) ”emme mahda mitään suurvaltapolitiikalle, joka pysäytti idänkaupan” jota verrataan sateeseen ja kuivuuteen. Elokuussa 2018 vastapakotteille esitetään hintalappua, kun MTK:n puheenjohtajan mukaan (MT 8.8.2018) ”hallitus tietää, että maatalous on menettänyt poliittisten päätösten vuoksi 500 miljoonaa euroa vuodessa”. Luku jää keskusteluissa viralliseksi⁶ taustallaan ”Euroopan unionin ja Venäjän välinen pakotekiista, joka on kohdistunut erityisesti maatalouteen” (MT 13.8.2018) ja joka ”aloitti nykyisen maatalousyrittäjien ahdingon” (MT 27.8.2018).”Suurin syy on Venäjä ... vuositasolla puhumme 500 miljoonan euron menetyksistä ja talonpoika on ollut politiikan uhri kahden miljardin euron edestä. Kuivuuden vaikutukset ovat lisäksi 400 miljoonaa” (AL 20.8.2018).

Hallitus asettaa selvitysmiehen ratkomaan maatilojen kannattavuusongelmia. Keskimääräinen yrittäjätulo putosi (MT 17.8.2018) vuodessa 7200 euroon eli vain 40 %:iin jo huonosta edellisvuoden tasosta. Kannattavuuskerroin aleni 0,27:sta 0,17:ään. Viljelijä sai siis vain 17 % käyvästä työtulosta. Viljailoilla kerroin romahti nollaan. Vuonna 2007 yrittäjätulo (MT 17.9.2018) oli vielä 26000 euroa vuodessa. Kriisituki ei ”ratkaise kannattavuusongelmaa, koska Unioni on käynyt jo vuosia kauppasotaa Venäjän kanssa viljelijöiden laskuun” (MT 29.8.2018) pääministerin (MT 31.8.2018) tukiessa ”pohjalla on Venäjän markkinoiden sulkeutuminen”. Helmikuussa 2019 valmistui selvitysmiehen esitys (HS 8.2.2019), jossa ei oteta kantaa Venäjän vastapakotteisiin.

Joulukuussa 2018 jatkuu keskustelu pakotteiden purkamisesta (MT 04.12.2018). Kansanedustajan mielestä EU:n pakotteet ovat olleet tehottomia ja hän toivoo niistä luopumista jollain aikavälillä. Pääministeri mukaan EU:n Venäjä-taluspakotteet ovat toimineet tehokkaasti eikä niitä voida purkaa, vaikka ”Suomen

kansantalouden kannalta BKT:n kasvusta katosi pakotepolitiikan seurauksena prosenttiyksikön verran”. Toukokuussa 2019 selviää (MT 3.5.2019), että pakotteiden purkamisella on kasvava kannatus kansalaisten joukossa: kyselyssä purkamista kannatti 41 % ja vastusti 27 % vastaajista. Maaseudun tulevaisuuden vaalikoneeseen vastanneista europarlamenttiehdokkaista 35 % keskustan, 33 % perussuomalaisten, 25 % kokoomuksen ja 25 % SDP:n ehdokkaista kannattivat pakotteiden purkamista. UPI:n johtaja kommentoi, etteivät ”kaikki välttämättä muista, miksi pakotteet on asetettu”, ”niiden alkuperäinen tavoite on hämärtynyt” tai ”ei uskota niiden tehoavan” ja ”kysymys on hyvin mielipiteitä jakava”. Valtiovarainministeri tiivistä hallituksen (MT 6.5.2019) virallisen kannan seuraavasti: ”Pakotteiden perimmäinen syy on Ukrainan tilanteessa eikä niistä voida luopua, ennen kuin sinne on löydetty ratkaisu” eikä ”Suomi voi tästä eurooppalaisesta yhteistyörintamasta poikkeusta tehdä” vaikka ”EU:n kuin jäsenmaidenkin johdossa ymmärretään Suomen erityinen tilanne Venäjään nähden”. On siis ”oltava tiukka ja ehdoton, sillä on Suomen etu, että itsenäisten valtioiden suvereniteettia kunnioitetaan.” Kyselyn tulokset uutisoitiin laajasti, mutta keskustelua ei käyty.

Ruokaturva, omavaraisuus ja huoltovarmuus synonyymeina

Kesällä 2018 alkaa keskustelu ruokaturvasta, jota on Suomessa käytetty ruuan omavaraisuuden ja huoltovarmuuden synonyymeina sata vuotta. Uusi tekijä on ilmastonmuutos, jonka ennakoidaan aiheuttavan maailmanlaajuisista pulaa ruuasta (MT 13.7.2018): ”ruokaa tarvitaan lisää vuoteen 2030 mennessä 50 % nykyistä enemmän ja nälkäisten määrä kasvoi viime vuonna.” Keskustelu käynnistyy MTK:n huoltovarmuuspaneelista. ”Mikäli suomalainen tuotanto tahdotaan turvata, se on tehtävä nyt. Maataloustuotantoa ei voi aloittaa maasta polkaisemalla. Maanviljelijän ammattitaitoa ei saada varastoon” (MT 18.7.2018). Seuraavaksi varoitetaan (MT 3.8.2018) sianlihan omavaraisuuden romahtamisesta ja nautojen määrän laskusta, viitataan (HS 6.8.2018) jopa 1800-luvun nälkävuosiin. ”Ruokaturvallisuudesta on tullut kauppasodan uhri” (MT 6.8.2018).

Viennillä on huoltovarmuudessa merkittävä rooli. Elintarvikkeiden ulkomaankauppa on voimakkaasti alijäämäistä (MT 15.9.2015). Tuonti on kasvanut ja esimerkiksi vuonna 2015 elintarvikkeita tuotiin 4,2 miljardilla eurolla, kun vuonna 2005 tuonti oli 2,3 miljardia, ja vietiin noin 1,6 miljardin euron arvosta. Erotus on merkittävä. ”Kriisitilanteissa vienti voi toimia omana puskurina, jota hyödynnetään globaalien markkinaheilahtelujen aikana ... omavaraisuus kannattaisi pitää vähintään nykyisellä tasolla, koska poikkeustilanteissa elintarviketuonnin riittävyys ei välttämättä ole taattua”. Maatalouden haavoittuvuuksista

(AL 27.8.2018) keskeisimmät ovat kannattavuusongelmat ja riippuvuus tuontienergiasta. Tietotaidon säilyttämisessä Huoltovarmuuskeskuksen osastonjohtaja sanoo olevan ”mahdotonta arvioida kuinka alas tilojen määrä voi mennä ennen kuin huoltovarmuus alkaa horjua ... riskit kasvavat, isot tilat ovat haavoittuvaisempia”. Infrastruktuurin rappeutumista (MT 15.8.2018) ei saada rakennettua takaisin muutamassa vuodessa⁷.

Maatalous nostetaan osaksi kansallista turvallisuutta kun ”meneillään oleva kasvukausi on osoittanut, kuinka heikoissa kantimissa on kotimainen huoltovarmuus” (MT 15.8.2018 ja MT 1.10.2018). Huoltovarmuus on turvattavissa vain riittävän suurella omavaraisuudella, jonka taso on kuitenkin määrittelemättä (MT 19.9.2018). Ei luoteta maailman ruokaturvallisuuteen (MT 3.9.2018) ja leipuriliitto esittää varmuusvarastojen avaamista, jonka HVK tyrää: ”Varmuusvarastoihin turvaudutaan vasta, jos muuta keinoa ei ole”.

Venäjä ja pakotepolitiikka

Venäjän vastapakotteita ei voi ymmärtää vain EU:n, saati vain Suomen, näkökannalta. Taustalla on (AL 26.7.2018) Venäjän vuoden 2004 maatalousstrategia, jossa tavoitteeksi asetettiin elintarvikeomavaraisuus. Aikoinaan 1980-luvulla Mihail Gorbatsov ja 1990-luvulla Boris Jeltsin olivat joutuneet pyytämään ruokatukea Yhdysvalloista: ”Neuvostoliitto joutui ostamaan vehnää lännestä ja vehnän jatkuva osto nöyryytti itänaapuriamme”, eikä tätä haluttu kokea enää koskaan.

Jo vuonna 2015 alettiin spekuloida (MT 23.10.2015) pakotteiden purkamisella, mutta niitä jatkettiin vuosittain (MT 29.6.2016). Yhdysvaltojen presidentin vaihtuessa vuonna 2017 myös Venäjä väläytti pakotteiden purkamista (MT 15.1.2017), vaikka ”tuontikiellon purkaminen haittaisi Venäjän omaa ruokatuotantoa, joka on piristynyt rajoitteiden ansiosta”. Aiempaan ei nähty enää olevan paluuta (HS 25.5.2018) kun ”pakotteista on tullut Yhdysvaltojen asettamien sanktioiden myötä ikään kuin hyväksytty tapa toimia ja myös suojata omaa tuotantoa” jolloin ”pakotteiden, tuontirajoitusten ja muiden määräysten suojissa aloitettu tuonninkorvausohjelma antaa merkittävää kilpailuetua venäläisille yrityksille ja vie suomalaisilta satoja miljoonia euroja”. Kerrotaan (MT 17.10.2018), että ”monet suomalaisyritykset ovat ryhtyneet valmistamaan elintarvikkeita Venäjällä venäläisestä raaka-aineesta”. Vienti Venäjälle (HS 25.5.2018) kasvoi vuonna 2017 15 % ja tuonti 33 %. Merkityksessä (MT 11.11.2017) ”Venäjä onkin Suomelle tärkeämpi kuin Kiina. Kahdenvälisten suhteiden vaaliminen on tärkeää, sillä haasteita riittää” joten (HS 25.5.2018) ”Suomi ja Venäjä haluavat vaalia taloussuhteitaan niin, että kiristynyt

kansainvälinen poliittinen tilanne vaikuttaisi niihin mahdollisimman vähän”. Vaikka Suomi seisoo EU:n pakotteiden takana, ministeri kertoo, että ”Suomi ja Venäjä etsivät uusia kauppamahdollisuuksia sellaisilta sektoreilta, joihin kansainväliset pakotteet eivät vaikuta.”

Loppuvuodesta (AL 24.12.2017) käydään Venäjän viidenneksi suurimmalla maitotilalla toteamassa tuotannon alkaneen toimia. Tilan ”yksi tärkeimmistä asiakkaista on suomalainen Valio, jonka Moskovan tehdas tuottaa suosittuja Viola-juustoa ja Oltermannia”. Tilalla on ”kuusi pääomistajaa, varakkaita liikemiehiä Moskovasta”. Venäjällä (MT 6.7.2018) ”maatalouteen sijoittamisesta tuli huippukannattavaa ja suuret maatalouden toimijat ovat Moskovan pörssin kunninkaita, joiden osakkeiden hinnat ovat nousseet jopa 100 % pakotteiden jälkeen”. Tukena on (MT 3.9.2018) ”tarjolla niin korkotukilainaa, vuokrateltoja kuin investointitukea. Laitteiden hankintaan saa 90–95 % investointituen”.

Iso kuva on paljon merkittävämpi (AL 24.12.2017): ”Putin on asettanut tavoitteeksi, että Venäjä on omavarainen maataloustuotteiden osalta 2020 mennessä. Lännessä ei arvattu, että Venäjä pystyy kääntämään rangaistuksen maatalouden osalta hyödykseen ja venäläiselle itsetunnolle tekee hyvää, että maa on menossa kohti ruuan omavaraisuutta.” Tulonlähteenä ”*Venäjän maatalouden vienti ohittaa jo nyt aseviennin arvon ja siitä on tullut toiseksi suurin valuuttatulojen lähde öljyn ja kaasun jälkeen*”. Aamulehden mukaan (AL 26.7.2018) vuonna 2017 Venäjä nousi nettovienniltään maailmankaupan vehnänviennin ykköseksi (27 milj tn, USA 25 milj tn ja EU 22 milj tn). Vehnän ravitsemuksellinen painoarvo vahvistuu erityisesti väkirikkaissa arabimaissa, joissa väestön tuloista suurin osa kuluu jokapäiväiseen vehnäleipään. Venäjä siis pystyy tätä kautta merkittäviin hybridioperaatioihin ja ilmastonmuutos vahvistaa sen kykyä entisestään.

Toisaalta (HS 21.1.2019) venäläisten ostovoima on laskenut jo viisi vuotta ja esimerkiksi kananmunat kallistuivat vuonna 2018 26 % kun virallinen inflaatioluku oli 4 %. Luoteis-Venäjällä hyvin suosittu ja arvostettu Oltermannin hintakehitys valaisee kärjistetyksi vastapakotteiden vaikutuksia. Suositun venäläisen bloggaajan (LiveJournal 2018) mukaan Oltermannin kilohinta ennen vastapakotteita elokuussa 2013 myymälässä Voronežin alueella oli 253 ruplaa. Elokussa 2018 Valion venäläisen ”säällittävän jäljitelmän” kilohinta vastaavassa myymälässä oli noin nelinkertaistunut 1062 ruplaan. Kun samaan aikaan inflaatio oli 46 %, näkyy venäläisen kuluttajan häviö merkittävytydessään. Ruuan laadussa (AL 9.2.2019) on myös paljon puutteita, jopa huijausta, ja suomalaisten tuotteiden matkiminen tai jopa väärentäminen lisää myyntiä. Turistit (AL 5.3.2019) harjoittavat pienimuotoista tuontitoimintaa, jonka tuloksia saa ostaa venäläisistä pienkaupoista: votkakauppa on kääntynyt oltermannikaupaksi. Tuontikieltoja lisätään (MT 26.2.2019), jotta rajoituksien kiertäminen saataisiin lopetettua.

Päätelmiä

Talouspakotteiden tutkimuksessa on palattu perinteiseen näkemykseen, jonka mukaisesti talouspakotteet eivät toimi kovinkaan hyvin merkittävässä kiistossa. Uhkavaikutuksen huomioiminen on kuitenkin sekä teoreettinen ja TIES:in myötä myös empiirinen lisä talouspakotetutkimuksessa. Empiirisissä tutkimuksissa käsitellään kaikkia pakotetapauksia, jolloin määrällisesti korostuvat etenkin pienehköt kohdemaat. Toisaalta talouspakotteet ovat muuttuneet ajan myötä. Humanitääristen näkökohtien vuoksi talouspakotteet ovat muuttuneet, jopa yksittäisiin henkilöihin ja yrityksiin kohdistuviksi. Talouspakotteiden haittavaikutusten vähentäminen ei ole lisännyt tavoitteiden saavuttamista. Spekulointi muilla ”todellisilla” tavoitteilla, kuten viestin lähettämällä, tuomitsemisella tai deterrensillä jatkuu edelleen.

Tutkimustulosten hyödyllisyyttä voi perustellusti kritisoida Dreznerin (2011) sanoin: ”On varsin hyödytöntä kertoa USA:n hallinnolle, että heidän pitäisi keskittyä uhkailemaan demokraattisia liittolaismaita vähämerkityksellisissä asioissa, jos hallinto haluaa työkaluja Irania tai Pohjois-Koreaa vastaan.” Venäjän kaltaiselle talouspakotteiden kohteelle ei tilastollisesta aineistosta ole hyötyä, joten tässäkin suhteessa ollaan palaamassa takaisin perinteisiin tapaustutkimuksiin. Talouspakotteiden suunnittelu tai jopa sotapelaaminen, sikäli kuin sitä jossain tehdään, ei ole julkista. EU:ssa Venäjä-pakotteiden valmistelusta vastasi EU:n komissio. Kyse on ”kovan voiman” välineestä, jonka käyttö on lisääntynyt ja erityisesti rahoituspakotteiden osalta suorituskyky on kasvanut.

Tätä kirjoitettaessa Venäjä-pakotteet lähestyvät viidettä vuottaan, mikä ylittää keskimääräisen keston TIES-aineistolla, mutta jää hieman HSE-aineiston keskiarvosta. Pakotteiden vaikutukset Venäjän talouteen olivat mitättömiä verrattuna öljyn hinnanlaskuun, jolle Venäjä ei voinut mitään. Venäjä-pakotteiden onnistumisesta voidaan olla, riippuen näkemyksistä niiden tavoitteesta, montaa mieltä. Koska ne ovat edelleen voimassa, voidaan päätellä, ettei tavoitteita ole saavutettu ainakaan riittävässä määrin. Samaa päättelyä voi soveltaa myös Venäjän vastapakotteisiin. Peliteorian perusteella pakotteet onnistuvat parhaiten uhkavaiheessa, ja kun se on ohi, niin ilmeisesti molemmat osapuolet uskovat kestävänsä asetettuja talouspakotteita. Ilmeisesti EU:n on vaikea lopettaa pakotteita ilman Minskin sopimuksen toteuttamista ja Venäjän puolestaan vaikea poistaa vastapakotteita ainakaan yksipuolisesti. Tilanne voi jäätymä ratkeamattomaksi, kuten esimerkiksi Tiananmenin jälkeiset pakotteet Kiinaa kohtaan tai Yhdysvaltojen Kuuban-vastaiset talouspakotteet.

Vastapakotteet kohdistuvat muihinkin maihin kuin Suomeen. Spekulointia siitä, miksi pakotteet asetettiin näin, on runsaasti. Päänäkemys on, että Suomi oli oheiskärsijä. Suurin syy vastapakotteiden tuotevalikoimaan oli todennäköisesti

Venäjän omavaraisuuteen pyrkivä maatalousstrategia ja Venäjän WTO-jäsenyyden myötä menetetyin tuontisuoja osittainen palauttaminen.

On selvää, etteivät vastapakotteet koetelleet Suomen huoltovarmuutta: viljavarastoja ei tarvinnut avata eikä siemenviljasta ollut pulaa. Taloudellisesti vastapakotteet kohdistuivat noin 10 %:iin Suomen ja Venäjän välisestä kaupasta ja kun tuo kauppa oli noin 10 % Suomen koko kaupasta, vaikutus oli reilu prosentti. Ulkomaankauppa on jo palautunut entiselleen ja maataloustuotteet on korvattu muilla tuotteilla. Rahalla mitattuna taloussota ei siis ole ollut Suomelle kovin merkittävä asia.

Teorian perusteella pakotteet ovat tehokkaimmillaan, kun maat ovat taloudessa liittolaisia, asettaja on suurempi kuin kohde ja haitta asettajalle pienempi kuin kohteelle. Kaikki ehdot toteutuivat, asettajalle oli pakotteista jopa strategista hyötyä. Kun Venäjän kohteena oli Suomen talouden erityinen heikkous – maatalous – haavoittuvuutta kyettiin käyttämään tehokkaasti. Maito on vieläpä maatalouden taktinen ”voimanlähte”. Venäjän vastapakotteet ovat siis oppikirjaesimerkki onnistumisesta.

Suurin informaatiovaikutus syntyi Suomen suhteeseen EU:iin. Suomen maatalous oli ollut kriisissä jo vuosikymmenien ajan. Erityisen paha kriisi oli Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Nykykriisi yhdistelmänä taloussotaa ja kahta peräkkäistä huonoa satovuotta on samaa luokkaa. Yleisen käsityksen mukaan EU:n taloussota ja Venäjän vastaus ”aloittivat nykyisen maatalousyrittäjien ahdingon”. Kaikki johtavat poliitikot antoivat ymmärtää, että on ”EU:n velvollisuus korvata sen oman pakotepolitiikan aiheuttamat menetykset” varsinkin, kun Suomi on niiden suurin kärsijä ”emme kä mahda mitään suurvaltapolitiikalle”. Vaikka virallinen rintama pakotteiden takana on yhtenäinen, jouduimme ”vedetyksi mukaan”. Viimeisin kysely vuonna 2019 kertoi, että kansa on jo valmis lopettamaan pakotteet. Vastapakotteet siis jakavat paitsi kansaa myös syövät EU:n uskottavuutta Suomessa.

Pitkäaikaisessa kriisissä kyse on kyvystä mukautua kokonaan uudenlaiseen tilanteeseen. Tällainen tilanne on myös tulossa, ennustavat monet ilmastonmuutoksen tutkijat. Mukautuminen edellyttää enemmän työtä ja osaamista, joka koko ajan vähenee vaikka ”on mahdotonta arvioida kuinka alas tilojen määrä voi mennä ennen kuin huoltovarmuus alkaa vaarantua”.

Voidaan myös spekuloida tulevaisuudella. Venäjä voi peruuttaa vastapakotteet yksipuolisesti. Mitä tapahtuisi, jos Venäjä ilmoittaisi, että Suomen kohdalla elintarvikekauppaa voidaan jatkaa Suomessa tuotetun osalta? Millainen sisäpoliittinen myrsky syntyisi, jos itse joutuisimme kieltämään oman elintarvikevientimme siksi, ettei vastaavaa sallita muillekaan EU-maille?

Viitteet

- 1 HSE aineistossa onnistumisia oli 41 kappaletta, mutta viisi tapausta oli laskettu kahteen kertaan. HSE:n tapausten määrä on HSE:n mukaan 116, mutta Papen artikkelissa 115.
- 2 TIES kerättiin pääosin julkisista tietokannoista Lexis-Nexis, Facts on Files ja Keesing Records of World Events. TIES löytyy osoitteesta <http://sanctions.web.unc.edu/>.
- 3 1 Venäjän tilastojen mukaan (Ru Stat 2016) kielletty elintarviketuonti Liettuasta oli noin 215 miljoonan euron arvoista. Suomen kohdalla vastaavaa eroa ei ole. Luku sisältänee myös transiton.
- 4 EU (EPRS 2016) esittää osuudeksi 26 %, mutta ero johtuu laskentatavasta.
- 5 EU myönsi 15.10.2015 asetuksella (2015/1853/EU) Suomelle tukea 8985 522 euroa ja salli vastaavan summan kansallista tukea. Perusteluna oli muun muassa, että ”raaka-aidon keskihinta EU:ssa oli heinäkuussa 2015 laskenut 12 % verrattuna heinäkuuhun 2014”. Ruotsin sai tukea 8 220 625 euroa, joten tuki ei ollut suhteessa menetyksiin.
- 6 Laskelmaa luvun takana ei ole julkisesti esitetty, mutta sen voi suhteuttaa vientitappioihin, supistuneeseen tuotantoon ja koettuun potentiaaliin.
- 7 Artikkelin perustuu Winland-tutkimushankkeen raporttiin; ks. <https://winlandtutkimus.fi/julkaisut/>.

Lähteet

- Ahn, Daniel P & Rodney Ludema (2016). Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions. *US Department of State*. Working Paper.
- Baldwin, David A (1985). *Economic statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Bapat, Navin, Tobias Heinrich, Yoshiharu Kobayashi, & Clifton T Morgan (2013). Determinants of sanctions effectiveness: Sensitivity analysis using new data. *International Interactions*, 39(1), 79–98.
- Basedau, Matthias, Carla Portel & Christian von Soest (2010). Peitsche statt Zuckerbrot: Sind Sanktionen wirkungslos? *GIGA Focus Global*.
- Bonn, M. J. (1936). How sanctions failed. *Foreign Affairs*, 15(Jan), 350–361.
- Crozet, Matthieu & Julian Hinz (2016). Friendly fire—the trade impact of the Russia sanctions and counter-sanctions. *KIEL Working Paper*. No. 2059.
- Connolly, Richard (2016). The empire strikes back: Economic statecraft and the securitisation of political economy in Russia. *Europe-Asia Studies*, 68(4), 750–773.
- Cooper, Julian (2014). The Russian economy: The impact of sanctions and falling oil prices, and the prospects for future growth. *Russian analytical digest*, 160(22), 2–4.
- Council of the European Union (2018) *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, RELEX 376.
- Council on Foreign Relations (2017). What Are Economic Sanctions? <https://www.cfr.org/background/what-are-economic-sanctions>, (11.6.2019).
- Drezner, Daniel W (2011). Sanctions sometimes smart: targeted sanctions in theory and practice. *International Studies Review*, 13(1), 96–108.
- Drury, A Cooper (1998). Revisiting economic sanctions reconsidered. *Journal of Peace Research*, 35(4), 497–509.
- Eaton, Jonathan & Maxim Engers (1999). Sanctions: some simple analytics. *American Economic Review*, 89(2), 409–414.

- Euroopan Neuvosto (2018). Guidelines on the implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>, (30.8.2019).
- Euroopan Neuvosto (2019a). Sanctions: how and when the EU adopts restrictive measures. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/>, (16.6.2019).
- Euroopan Neuvosto (2019b). EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>, (16.6.2019).
- Fishman, Edward (2017). Even Smarter Sanctions: How to Fight in the Era of Economic Warfare. *Foreign Affairs*, 96, 102–110.
- Frye, Timothy (2018). Economic Sanctions and Public Opinion: Survey Experiments From Russia. *Comparative Political Studies*, 52(7), 967–994.
- Galtung, Johan (1967). On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia. *World politics*, 19(3), 378–416.
- Ghali, Boutros-Boutros. (1995) Report of the Secretary-general on the work of the organization, supplement to an agenda for peace: position paper of the Secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. <https://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a5060.htm>, (11.6.2019).
- Gompert, David C. & Binnendijk Hans (2016). *The power to coerce: countering adversaries without going to war*. Santa Monica: Rand Corporation..
- Gordon, Joy (2011). Smart sanctions revisited. *Ethics & International Affairs*, 25(3), 315–335.
- Gould-Davies, Nigel. (2018) Sanctions on Russia Are Working. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2018-08-22/sanctions-russia-are-working>, (22.5.2019).
- Haastattelut MTK 21.09.2018 M. Lassheikki, M. Voutilainen ja M. Manninen.
- Hedberg, Masha (2018). The target strikes back: explaining countersanctions and Russia's strategy of differentiated retaliation. *Post-Soviet Affairs*, 34(1), 35–54.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffery J Schott & Kimberly Ann Elliot (1990). *Economic sanctions reconsidered: History and current policy*, Washington: Institute for International Economics.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffery J Schott, Kimberly Ann Elliot & Barbara Oegg (2007). *Economic sanctions reconsidered 3rd Edition*, Washington: Peterson Institute for International Economics.
- K Ruoka (2019). Maito, juusto, muna ja rasvat. 17.6.2019. <https://www.k-ruoka.fi/kauppa>, (17.6.2019).
- Kaempfer, William H. & Anton D. Lowenberg (2007). The political economy of economic sanctions. Teoksessa T. Sandler & K. Hartley (toim.). *Handbook of Defense Economics*, 2, 867–911.
- Kallenautio, Jorma (2005). *Suomi kylmän rauhan maailmassa*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Kananen, Ilkka (2015). *Suomen huoltovarmuus*. Juva: Docendo.
- Kavakli, Kerim Can, Tyson Chatagnier & Emre Hatipoglu (2018). The Power to Hurt and the Effectiveness of International Sanctions. http://www.jtchatagnier.com/Uploads/Power_and_Sanctions.pdf, (28.9.2018).
- Korhonen, Iikka, Heli Simola & Laura Solanko (2018). Sanctions, counter-sanctions and Russia: Effects on economy, trade and finance, *Bank of Finland*, Policy Brief 4/2018.
- Kraaz, Susanne (2014). The Russian embargo: impact on the economic and employment situation in the EU, European Parliament's Employment and Social Affairs briefing. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI\(2014\)536291_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI(2014)536291_EN.pdf), (15.6.2019).

- Jermano, Jill (2018). Economic and Financial Sanctions in US National Security Strategy. *PRISM*, 7(4), 64–73.
- Levada-Center (2019) Crimea: five years. <https://www.levada.ru/en/2019/04/11/crimea-five-years/>, (11.6.2019).
- Licklidge, Roy (1988). The power of oil: the Arab oil weapon and the Netherlands, the United Kingdom, Canada, Japan, and the United States. *International studies quarterly*, 32(2), 205–226.
- LiveJournal (2018). Записки интернет-шопера. Цена продуктового эмбарго на примере сыра Oltermanni, 28.8.2018. <https://titanium.livejournal.com/2980669.html>, (8.6.2019).
- Maa- ja metsätalousministeriö (2018), Maidontuotannon tulevaisuuden vaihtoehtotyöryhmä: Maitoomaa Suomi. Loppuraportti. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160214>, (30.5.2019).
- Martin, Lisa L (1994). *Coercive cooperation: Explaining multilateral economic sanctions*. Princeton: Princeton University Press.
- McGillivray, Fiona & Allan C Stam (2004). Political institutions, coercive diplomacy, and the duration of economic sanctions. *Journal of Conflict Resolution*, 48(2), 154–172.
- Minter, William & Elisabeth Schmidt (1988). When sanctions worked: The case of Rhodesia reexamined. *African Affairs*, 87(347), 207–237.
- Morgan, Clifton, Navin Bapat & Valentin Krustev (2009). The threat and imposition of economic sanctions, 1971—2000. *Conflict Management and Peace Science*, 26(1), 92–110
- New York Times* (2003). Were Sanctions Right? 27.7.2003.
- Oxenstierna, S., & Olsson, P. (2015). The economic sanctions against Russia. Impact and prospects of success. Försvarets Forskningsinstitut, 88.
- Pape, Robert A. (1997). Why economic sanctions do not work. *International Security*, 22(2), 90–136.
- Smith, Alistair (1995). The success and use of economic sanctions. *International Interactions*, 21(3), 229–245
- Sivonen, Pekka (2017). Läntisen sotilaallisen pakottamisen ja interventioiden menestyksen ehdoista. *Tiede ja se*, 75, 213–223.
- Suomalaisen kirjallisuuden seura (2004a): *Suomen maatalouden historia. I Osa Perinteisen maatalouden aika*. ISBN 951-746-481-9. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.
- Suomalaisen kirjallisuuden seura (2004b): *Suomen maatalouden historia. II Osa Kasvun ja kriisien aika (1870–1950)*. ISBN 951-746-482-7. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.
- Suomalaisen kirjallisuuden seura (2004c): *Suomen maatalouden historia. III osa Suurten muutosten aika – Jälleenrakennuskaudesta EU-Suomeen*. ISBN 951-746-483-5. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.
- The Economist* (2019a). Weapons of mass disruption. 6.6.2019, 13.
- The Economist* (2019b). Subsidies, stagnation and repression. 6.6.2019, 25–26.
- UK Defence Doctrine (2014). Joint Doctrine Publication 0-01 (JDP 0-01). www.gov.uk/mod/dcdc, (1.6.2019).
- USDA (2018). Agricultural Economy and Policy Report – Russian Federation Report number RS1819. <https://www.fas.usda.gov/data/russia-agricultural-economy-and-policy-report>, (15.7.2019).
- YK (2009) Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874. https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/panel_experts/reports, (12.5.2019).