ULKOPOLIITTINEN INSTITUUTTI
UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET

Sinikukka Saari
Tutkimusjohtaja
Suurvaltapolitiikka ja ennakointi
Ulkopoliittinen instituutti

Tulevaisuusvaliokunta
Eduskunta

14.2.2023

Asia: VNS 16/2022 vp Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ’Näkymiä seuraavien sukupolvien Suomeen’ 1. ja 2. osa

Kiitän tulevaisuusvaliokuntaa mahdollisuudesta kommentoida valtioneuvoston tulevaisuusselontekoa. Lausunnossani kommentoin selontekoa kokonaisuutena, sen taustalla olevaa ennakointiprosessia sekä erityisesti sen sisältämiä kansainvälisen ja EU-politiikan aihealueita.

Ennakointiprosessi ja selonteko kokonaisuutena

Tuore valtioneuvoston tulevaisuusselonteko koostuu kahdesta osasta: ensimmäisessä osassa keskitytään ennakointianalyysiin: muutostekijöihin, epävarmuustekijöihin sekä vaihtoehtoisiin, mutta mahdollisiin tulevaisuuskuviin seuraavien sukupolvien Suomesta. Toisessa osassa pohditaan konkreettisemmin, miten tulevat sukupolvet voidaan ottaa huomioon tämän päivän politiikan suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko eroaa merkittävästi edellisestä, vuonna 2018 julkaistusta ’Työn murros’ -tulevaisuusselonteosta. Tuorein selonteko on huomattavan laaja-alainen ja pitkä – kokonaisuudessaan yli 300 sivua. Pituudella on etunsa: selonteko dokumentoi valtioneuvostossa tehdyn syvällisen ennakointiprosessin vaihe vaiheelta, ja erityisesti ennakointiin perehtyneelle lukijalle tämä on itsessään mielenkiintoista ja esimerkiksi tulevaisuustaulukko on arvokas lisä. Virkamieskunnalle systemaattinen riskien ja mahdollisuuksien sekä mahdollisten politiikkatoimien listaus skenaarioiden jälkeen voi antaa

syötteitä politiikan suunnitteluun. Toisaalta selonteossa on paljon toistoa ja päällekkäisyyttä, ja sen pituus saattaa vähentää lukijakuntaa ja dokumentin käytettävyyttä. Erityisen oivaltavat ja oletettavasti Suomen kehittämisen kannalta keskeisimmät osat 4 ja 5 (epävarmuustekijät ja skenaariot seuraavan sukupolvien Suomesta) tuntuvat hukkuvan kenties turhankin laaja-alaisen muutostekijälistauksen alle.

Selonteon pohjalla oleva ennakointiprosessi on toteutettu systemaattisesti ja metodologisesti vakuuttavasti; ennakoinnin taso ja integrointi osaksi tietopohjaista päätöksentekoa on valtionhallinnossa vuosi vuodelta kehittynyt. Selonteon pohjana ollut epävarmuus- ja ristivaikutusanalyysi on toteutettu ammattimaisesti ja se tuo syvempää ymmärrystä muutostekijöihin liittyvistä epävarmuuksista ja niihin liittyvistä uhista ja mahdollisuuksista. Mielestäni on hienoa ja rohkeaa, että nämä pohdinnat ovat nostettu selonteon tekstiin myös suuremman yleisön luettavaksi ja kommentoitavaksi. Tämä ratkaisu itsessään viestittää vahvasti, että emme ole tulevaisuuden ”armoilla”, vaan voimme vaikuttaa siihen sekä omaan tapaamme suhtautua muutokseen. Tämä on ensiarvoisen tärkeää nykyisessä epävakaassa kansainvälisessä kontekstissa, jossa lähes kaikki muutokset näyttäytyvät – ainakin länsimaisin silmin – useimmiten uhkina.

Skenaarioiden rakentamiseen on selvästi laitettu suuri määrä aikaa ja vaivaa ja ne rakentuvat systemaattisesti rakennetulle prosessille. Tämän tyyppisessä ennakointiprosessissa skenaarioiden tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollisia, koherentteja ja toisilleen vaihtoehtoisia tulevaisuudenkuvauksia. Kuitenkin selonteon skenaario 5.1 (Yhteistyön maailma) on niin idealistinen ja ongelmattomuudessaan jopa karikatyyrimainen, että sitä on vaikeaa pitää mahdollisena tulevaisuusskenaariona. Tässä yhteydessä en viittaa todennäköisyyksiin vaan nimenomaisesti skenaarion yleiseen uskottavuuteen. Lisäksi skenaario on niin vahvasti vinoutunut länteen, että globaalin etelän ja nousevien maiden täysin legitiimit huolet heikosta edustuksestaan globaalihallinnossa jää täysin huomiotta. Kuten anonyymi tulevaisuusdialogin osallistuja kiteytti selonteon nostossa ”Alammeko ajatella, että muualla kaikki on huonolla tavalla erilaista?”.

Ennakoinnissa lähtökohtaisesti ei arvioida todennäköisyyksiä, vaan mahdollisia ja uskottavia tulevaisuuskuvia. Tälle ennakoinnin peruslähtökohdalle löytyy yhä laajempaa tukea ja ymmärrystä: Brexitin, Trumpin valtakauden, Capitolin valtauksen ja Venäjän uusimman hyökkäyssodan jälkeen päätöksentekijöitä tuskin tarvitsee erikseen vakuutella epätodennäköisten, mutta vaikutuksiltaan laaja-alaisten mahdollisten *tulevaisuuksien pohdinnan tärkeydestä.* Kuten historioitsija Eric Hobsbawm on todennut: *”Tulevaisuuden ainoa varma asia on se, että se yllättää jopa ne, jotka ovat nähneet kaikkein pisimmälle tulevaisuuteen*”. Varautuminen yllätyksiin systemaattisen ennakointityön avulla antaakin meille parhaat mahdollisuudet sopeutua ja tarttua yllätysten tuomiin mahdollisuuksiin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että valtioneuvoston tulevaisuusselonteko kokonaisuutena ja sen erittäin korkea kunnianhimon taso vahvistavat osaltaan Suomen mainetta ennakoinnin hyödyntämisessä hallinnon päätöksenteossa ja suunnittelussa. Lisäksi englanninkielinen versio selonteosta toimii epäilemättä erinomaisena keskustelunavauksena eri yhteyksissä myös maailmalla.

Selonteon kansainvälistä politiikkaa koskevat pohdinnat

Selonteossa esitetään, että globaalihallinta on monella tapaa käymistilassa, mikä aiheuttaa suurta epävarmuutta Suomen kaltaiselle pienelle ja kansainväliselle maalle. Arvioon on helppo yhtyä. Selonteon muutostekijäanalyysissä sekä epävarmuustekijäanalyysissä muutoksista raportoidaan omissa PESTE-lokeroissaan, useimmiten ilman kokonaisvaltaisempaa synteesiä muutosten yhteen nivoutuneesta luonteesta. Esimerkiksi epävarmuustekijäanalyysissä kilpailu hupenevista luonnonvaroista on käsitelty puhtaasti ympäristöllisenä kysymyksen Suomelle, ja geoekonominen suurvaltakilpailu luonnonvaroista puuttuu teeman käsittelystä täysin (samoin toimitaan esimerkiksi teknologian ja informaatioympäristön murrosten kohdalla). Tällainen analyysityön siiloutuminen on toki ymmärrettävää, mutta se kuitenkaan palvele valtioneuvoston yhteisen ennakointiprosessin keskeisiä päämääriä.

’Turvallisuus sirpaloituu ja yhteen kietoutuu’ -osiossa kuvataan hienosti ristiriitaisia muutosvoimia niitä turhaan yksinkertaistamatta. Paljon tässä ajassa kokemastamme ’ennakoimattomuudesta’ ja ’kriittisestä epävarmuudesta’ johtuu nimenomaisesti maailmantalouden ja turvallisuuden kenttien laajenemisesta, sirpaloitumisesta ja kiertymisestä yhteen. Näiden prosessien syvällinen ymmärtäminen saattaa auttaa tulevaisuuden uusien moninaisten hahmottamisessa – ja toivottavasti asteittain siirtymään ennakoimattomuus -puheesta kohti epävarmuustekijöiden analyyttistä ymmärrystä.

Selonteossa sääntöpohjaisen järjestelmän nähdään heikenneen erityisesti johtuen demokratiakehityksen heikkoudesta ja suurvaltakilpailun kiihtymisestä. Osittain normiston heikentyminen johtuu kuitenkin myös siitä, että maailmasta on tullut moniäänisempi ja pluralistisempi, ja länsimaiden dominanssi globaalihallinnossa on heikentynyt. YK:n rakenteissa kuitenkin länsimailla on yhä edelleen nykyistä asemaansa suurempi rooli (suurina rahoittajina sekä erityisesti turvallisuusneuvoston kautta). Osittain myös tämän vuoksi YK:n legitimiteetti on heikentynyt. Lokakuussa 2022 EU:n ulkopolitiikan korkea edustaja Josep Borrell totesi eurooppalaisten valtioiden vähentyneestä kansainvälisestä arvovallasta lakonisesti, mutta realistisesti: ”*Me asetamme standardeja, mutta nähdäkseni kasvavassa määrin muu maailma ei ole valmis seuraamaan meidän malliamme […] Kulttuurista, historiallisesta ja taloudellisista syistä tätä ei enää hyväksytä. Meidän pitää kuunnella enemmän. Meidän pitää kuunnella tarkemmin toista puolta – ja tämä toinen puoli on muu maailma*”.

Onkin merkittävää, että samaan aikaan kun globaalihallinnon rakenteet ovat heikentyneet, monet alueelliset järjestelyt sekä kevyemmät institutionaaliset järjestelyt ovat osittain jopa vahvistuneet. Yksi varteenotettava tulevaisuuden kehityssuunta voikin olla globaalihallinnon hajoaminen pienempiin alueellisiin normatiivisiin järjestelmiin. Olisi syytä pohtia, mitä tällainen mahdollinen tulevaisuus tarkoittaisi Euroopalle ja erityisesti tietysti Suomelle. Millä tavalla EU ja Suomi pystyisi puolustamaan itselleen keskeisiä päämääriä maailmanpolitiikassa tällaisessa maailmassa? Tarkoittaisiko se esimerkiksi sitä, että normatiivisen

paatoksellisuuden sijaan, olisi hyväksyttävä myös instrumentaalisempi kaupankäynti omien arvojen ja keskeisten poliittisten päämäärien puolustamiseksi globaalilla tasolla?

Selonteossa suurvaltakilpailu hahmotetaan ensisijaisesti suurien valtioiden nolla–summa -kilpailuna globaalina vallasta, jolloin kysymys helposti typistyy ’Yhdysvallat vai Kiina’ -kysymykseksi. Näkökulmaa suurvaltapolitiikkaan olisi kenties syytä laajentaa koskemaan myös itse suurvaltapolitiikan ja maailmanjärjestyksen monella tapaa muuttunutta luonnetta ja näistä muutoksista kumpuavia vaihtoehtoisia tulevaisuuksia.

Vaikka tulevaisuus rakentuisi kaksinapaisesti Kiina ja Yhdysvallat -akselille on huomattava, kumpikaan näistä valtioista ei hamua supervaltastatusta kylmän sodan hengessä, vaan niiden ulkopolitiikkaa ohjaa pitkälti lyhyemmän aikavälin kansalliset edut ja ulkopolitiikka heijastelee usein maan sisäpoliittisia preferenssejä. Tällaisessa maailmassa ’toisen kehän’ suurvalloilla kuten Turkilla tai Venäjällä on lukuisia mahdollisuuksia valtansa projisoimiseen lähialueillaan. Tämä puolestaan muuttaa merkittävällä tavalla Euroopan unionin ja pienempien valtioiden kuten Suomen asemaa maailmanpolitiikassa: suurvaltakumppanuuden rinnalle on kehitettävä omaa ennakoivaa varautumista ja kyvykkyyttä vastata alueelliseen epävakauteen Euroopan tasolla.

Venäjää koskevassa osiossa olisi Venäjän kansainvälistä roolia voitu avata hieman syvällisemmin. Venäjän uusimman hyökkäyssodan myötä on syytä aktiivisesti varautua Venäjän roolin merkittävään ja nopeaan aseman heikkenemiseen globaalisti ja erityisesti entisen Neuvostoliiton alueella. Tällä saattaa olla Euroopalle todella suuri merkitys, sillä vaikka Venäjä on kylvänyt sotaa ja tuhoa entisen NL:n läntisissä osissa, on sillä ollut myös konflikteja liennyttävä rooli esimerkiksi Keski-Aasian maiden jännitteisissä suhteissa. Lisääntyvätkö ja voimistuvatko konfliktit Keski-Aasiassa, ja millä tavalla tämä voi heijastua Euroopan turvallisuuteen ja tarpeeseen kehittää EU:n turvallispoliittista kyvykkyyttä?

Lisäksi Venäjän tukemat pienet de facto-valtiot Etelä-Kaukasiassa ja Euroopassa joutuvat toteamaan tekemiensä valintojensa kasvat haasteet Venäjä roolin heikentyessä niin

poliittisesti kuin taloudellisesti. Voisiko tämä puolestaan lisätä mahdollisuuksia uusiin avauksiin ja yhteistyöhön *de jure* -isäntämaiden ja mahdollisesti EU:n kanssa?