

Tulevaisuusvaliokunnalle

Pyydetty lausunto turvallisuusympäristön muutosta koskevasta selonteosta

[Tulevaisuusvaliokunta pyytää lausuntoanne siitä, minkälaisia koronapandemian ja Ukrainan sodan jälkeisen ajan vaihtoehtoisia turvallisuuteen vaikuttavia kehityskulkuja voidaan hahmottaa 15-20 vuoden aikajänteellä. Tarkemmin sanoen, mistä ilmiöistä nämä kehityskulut koostuvat ja minkälaisiin vaihtoehtoihin tilanteisiin mainittujen ilmiöiden yhdistelmät voisivat johtaa maailmantaloudessa.]

Koronapandemia ja Ukrainan sota ovat osoittaneet, että pahat akuutit kriisitilanteet vaikuttavat radikaalisti yhteiskuntien ja talouksien toimintaan ja voivat muuttaa vakiintuneita toiminnan tapoja ja politiikkaorientaatioita merkittävästi. Rakenteet murtuvat tai muuntuvat kriisien aiheuttamissa paineissa.

Koronakriisissä kansalaisten ja heidän muodostamien yhteisöjen kuten yritysten toimintamahdollisuuksia on voitu rajoittaa tavalla, jota ei aiemmin pidetty mahdollisena. Etätyö tuli laajasti mahdolliseksi aivan uudella tavalla. Tarjontaketjujen haavoittuvuus on johtanut yritykset vähentämään tuotannon riippuvuutta yksittäisistä globaaleista panosten tarjoajista. Tarjontaketjuongelmat yhdessä kysyntää voimakkaasti tukeneen raha- ja finanssipolitiikan kanssa johtivat jo ennen Ukrainan sotaa inflaation kiihtymiseen tavalla, jota ei ole nähty vuosikymmeniin.

Venäjän hyökkäyssodan käynnistämä kriisi on toistaiseksi vaikuttanut Ukrainan ja Venäjän ulkopuolella talouteen ensisijaisesti nostamalla energian ja eräiden keskeisten raaka-aineiden ja elintarvikkeiden maailmanmarkkinahintoja ja sitä kautta kiihdyttämällä inflaatiota. Inflaation kiihtyminen ja epävarmuuden lisääntyminen ovat alkaneet heikentää globaalia talouskasvua. Olennainen muutos on havainto, että sota ja sodan uhka ovat todellisia mahdollisuuksia myös Euroopassa. Valtioiden, kansalaisten ja yritysten on pakko ottaa tämä mahdollisuus huomioon tulevaisuutta koskevissa suunnitelmissaan. Tämä havainto on jo johtanut merkittäviin muutoksiin Euroopan politiikassa. Saksa on jo päättänyt ryhtyä varustautumaan uudelleen ja Ruotsi ja Suomi ovat matkalla Naton jäseniksi. EU-maat pyrkivät irrottautumaan Venäjältä tuotavasta energiasta mahdollisimman nopeasti.

Kumpikin kriisi on korostanut uudella tavalla valtioiden ja poliittisen päätöksenteon roolia talouden toiminnan ja kehityksen määrittäjinä. Kansalaisten elämänmahdollisuuksien ja yhteiskuntien toimintakyvyn turvaaminen muodostuvat prioriteeteiksi tavoilla, jotka ohittavat vakaammassa tilanteessa keskeisinä pidetyt taloudellisten ja poliittisten valintojen kysymykset.

Ennakoinnin vaikeus

Tulevaisuuden kehityskulkujen ennakointi valiokunnan tarkastelemalla 15-20 vuoden aikajänteellä on hyvin vaikeaa, koska erilaiset lähivuosien tulemat voivat johtaa kehityskulkujen polkuriippuvuuksien takia hyvinkin erilaisille urille, joita tulevat yllätykset puolestaan muokkaavat. Onkin ehkä hyödyllisintä ajatella ensin niitä asioita, jotka suurella todennäköisyydellä toteutuvat 1-2 vuoden aikana, sen jälkeen erilaisia vaihtoehtoja lähimmän noin 5 vuoden aikajänteellä ja lopuksi pohtia pidemmän ajan kehitystä näiden vaihtoehtojen pohjalta.

Erilaisia kehityskulkuja pohtiessa on tärkeää muistaa, että ne tapahtuvat pitkäaikaisten muutosvoimien määrittämissä puitteissa. Tällaisia pitkäaikaisia asioita on yleisellä tasolla kohtuullisen helppo määrittää useita: ilmastomuutoksen jatkuminen ja todennäköinen kiihtyminen, luontokadon eteneminen ja uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntämismahdollisuuksien rajoitusten tiukentuminen, väestön ikääntymisen jatkuminen, digitalisaation eteneminen ja tekoälyn merkityksen kasvu. Nämä megatrendit eivät katoa minnekään, mutta miten ne vaikuttavat ihmiskunnan kehitykseen, riippuu paljon ilmiöiden poliittisen hallinnan saamista muodoista. Näihin taas sekä koronakriisi että etenkin Venäjän hyökkäyssota vaikuttavat tavoilla, jotka ovat vasta muovautumassa.

Lähivuosien todennäköinen asetelma

Makrotaloudellinen kehitys on usean vuoden ajan uudella tavalla epävarma. Maailmatalouden tuotanto toipui koronan aiheuttamasta syvästä notkahduksesta hyvin. Nyt kuitenkin stagflaation eli inflaation kiihtymisen ja toimeliaisuuden samanaikaisen heikkenemisen riski kasvaa. Venäjän hyökkäyssota kiihdyttää entisestään inflaatiota. Kiinan pyrkimys hillitä koronaa äärimmäisin sulkutoimin ei voi onnistua ja heikentää kasvua Kiinassa ja pahentaa tarjontaketjuongelmia.

Stagflaatiota on raha- ja finanssipolitiikalla vaikeaa hallita. Onkin täysin mahdollista, että maailmantalous ajautuu lähimmän vuoden tai kahden aikana uuteen, koronanotkahdusta sitkeämpään taantumaa. Yksi seuraus saattaa olla korkojen ja valuuttakurssien kehitys, jonka seurauksena monet kehittyvät maat joutuvat suuriin velanhoidonvaikeuksiin. Elintarvikkeiden ja polttoaineiden hintojen nousu aiheuttaa poliittista levottomuutta monissa maissa. Jälleen monet kehittyvät maat ovat tässä suhteessa haavoittuvimpia. On täysin mahdollista, että syntyy ”arabikevään” tapaisia tai jopa voimakkaampia poliittisia seurauksia.

Venäjän hyökkäyssodan luoma geopoliittinen jännite ei helpota lähivuosina. Tämä perustuu näkemykseen, ettei Venäjän politiikan perusvire muutu nopeasti sotatoimissa koetuista vastoinkäymisistä ja talouden heikentymisestä huolimatta. Vaikka Putin syrjäytettäisiinkin, tilalle välittömästi tuleva hallinto edustaisi luultavimmin samanlaista suhtautumista demokratiaan, sääntöpohjaiseen kansainvälisen toiminnan malliin ja Venäjän etupiirijatteluun. Geopoliittinen jännite voi pikemminkin kärjistyä entisestään, vaikka ehkä onkin järkevää ajatella vain sellaisia vaihtoehtoja, jotka eivät johda Venäjän ja Naton avoimeen sotaan, missä ydinaseiden käyttö olisi todennäköistä.

Tällaisen jännitteen vallitessa lännen ja Venäjän taloudellinen vaihdanta loppuu kokonaan, ml. lännen energian (sekä öljyn että kaasun) osto Venäjältä. Tämä pitää energian hinnan useiden vuosien ajan korkeana. Samalla muutos merkitsee Venäjän talouden väijäämätöntä heikentymistä, jonka poliittisia seurauksia vallanpitäjien on pakko koettaa hallita yhä voimakkaammalla sorrolla. Venäjän tulot energiasta supistuvat samalla kun sen ennestään vaatimaton kyky hyödyntää teknologian edistysaskeleita heikentyy läntisen teknologian tuonnin vaikeutuessa ja osin kokonaan loppuessa, kv-investointien romahtaessa sekä myös osajien kasvavan maastapaon seurauksena.

Kolme viiden vuoden uraa

Moni asia, ml. em. Euroopassa vahvistuvan vihreän siirtymän yleistyminen koko maailmaa koskevaksi, riippuu siitä, miten Venäjän hyökkäyksen synnyttämä lännen koalitio pysyy kasassa ja pystyykö se määrittämään globaalia politiikkaa. Päävaihtoehtoja voi hahmotella ainakin kolme.

Yksi on, että länsi pysyy yhtenäisenä, estää Venäjää saavuttamasta voittoa Ukrainassa ja saa Kiinan, Intian ja näiden mukana ainakin pääosan kehittyvistä maista vähintäänkin passiivisesti tukemaan Venäjän eristämistä. Tässäkin tilanteessa Kiina ei luovu pyrkimyksistään tulla dominoivaksi voimaksi maailmantaloudessa ja sen perustalle rakentuvasta poliittisen vaikutusvalta-aseman tavoittelusta. Kiinan ja Yhdysvaltain taloudellinen ja poliittinen kilpailu säilyy tärkeänä tekijänä, mutta Kiina pyrkii kuitenkin

pysymään tiiviissä taloudellisessa kanssakäymisessä läntisen maailman kanssa ja hyötymään sen teknologisesta kehityksestä. Tällaisessa asetelmassa lännen tavoitteet sääntöpohjaisesta kansainvälisestä kanssakäymisestä voivat toteutua kohtuullisen hyvin. Intian ja muiden kehittyvien maiden mahdollisuus asettua lännen ja Kiinan talouspiirin ulkopuolelle jää pieneksi. Vaikka tarjontaketjuja pyritäänkin tekemään vähemmän haavoittuviksi, globaali vaihdanta ei vähene vaan säilyy vahvana tai jopa lisääntyy.

Toinen vaihtoehto on, että länsi pysyy kyllä kohtuullisen yhtenäisenä, mutta ei kykene saamaan Kiinaa, Intiaa ja muita kehittyviä maita Venäjän eristämiseen mukaan. Venäjä ja Kiina hakeutuvat lähemmäksi toisiaan ja muodostavat autoritaarisen duon, joka pyrkii houkuttelemaan muita kehittyviä maita omaan leiriinsä. Poliittinen vastakkainasettelu muistuttaa kylmän sodan aikaista tilannetta. Maailmantalous pirstoutuu selvästi kahteen blokkiin. Kehittyvät maat pyrkivät tasapainoilemaan näiden välissä.

Kolmas vaihtoehto on lännen yhtenäisyyden hapertuminen, kun Ukrainan sota (etenkin jos sen intensiteetti laimenee ja ajaututaan puoliliekillä palavaan konfliktiin) menettää läntisissä maissa mielenkiintoaan ja kunkin maan omat vaikeudet nousevat dominoimaan poliittista agenda. Globaali taantuma voisi olla yksi tällaisen kehityskulun ajuri. Toinen voisi olla Yhdysvaltain heikentyvä kyky johtaa lännen yhtenäistä toimintaa, jos demokraatit menettävät kongressin molemmissa kamareissa enemmistön tulevana syksynä ja Trumpin paluu valtaan alkaa näyttää todennäköiseltä.

Monet kehittyvät maat asettuvat tällaisessa heikon läntisen toimintakyvyn tapauksessa pikemminkin autoritaaristen Kiinan ja Venäjän tueksi ja pyrkivät mahdollisuuksien mukaan hyötymään niiden kanssa tapahtuvasta taloudellisesta vaihdannasta. Maailmantalous pirstoutuu tässä vaihtoehdossa edellisiä enemmän Yhdysvaltain ja Euroopan ollessa kyvyttömiä tiiviiseen yhteistoimintaan. Etenkin, jos Trump palaa valtaan Yhdysvalloissa, lännen koheesio heikkenee radikaalisti. Euroopan pyrkimykset vaikuttaa globaaleihin ratkaisuihin jäänevät vaille suurta vastakaikua ja myös Euroopan sisäisen koheesion säilyttäminen muodostunee yhä vaikeammaksi.

Maailmantalouden kehitys on vahvinta ensimmäisessä vaihtoehdossa ja progressiivisesti heikompa kahdessa muussa. Kaikissa vaihtoehdossa varustautumiseen ja yleensä turvallisuusuhkien torjuntaan käytetään aiempaa enemmän voimavaroja, mutta kahdessa jälkimmäisessä vielä selvästi enemmän kuin ensimmäisessä.

[Pidemmän ajan seurauksia](#)

Hahmotellut kolme lähivuosien kehitysvaihtoehtoa johtavat varsin erilaiseen pidemmän ajan toimintaympäristöön ja samalla myös todennäköisiin taloudellisiin tulemiin. On selvää, että ensimmäinen, lännen arvoin ja vahvaan toimintakykyyn nojautuva vaihtoehto tarjoaa paljon paremmat mahdollisuudet hallita globaalien megatrendien luomia haasteita kuin kaksi jälkimmäistä.

Ilmastopolitiikassa Euroopan nopeutettu fossiilista energialähteistä luopuminen saa helpommin seurakseen vastaavia transformaatioita muualla maailmassa. Yhdysvaltojen voi olettaa tällaisessa tiiviin, monella tavalla Yhdysvaltain etuja palvelevan kehityskulun tapauksessa suhtautuvan myönteisemmin eurooppalaiseen ilmastopolitiikan tavoitteisiin, omista sisäisistä jännitteistään huolimatta. Kehittyvän maailman halu säilyttää pääsy Euroopan ja yleensä lännen markkinoille pysyy suurena ja kannustaa näitä maita noudattamaan Euroopan asettamia normeja.

Tällaisessa vahvan lännen maailmassa sääntöpohjainen taloudellinen ja poliittinen yhteistoiminta vahvistuu uudelleen. Tämä helpottaa sopimista kauppapolitiikan pelisäännöistä ja esimerkiksi alusta- ja datatalouden sääntelystä. Samoin maiden välisiin väestönliikkeisiin ja niiden aiheuttamiin ongelmiin kyetään löytämään paremmin eri maiden intressit huomioon ottavia ratkaisuja. Myös makrotalouspolitiikan koordinaatio esimerkiksi G20-ryhmässä tai jossakin vastaavassa onnistuu paremmin tällaisessa maailmassa.

Tällainen demokraattisten maiden johtama suotuista globaali poliittinen ja taloudellinen kehitys lisää ”lännen” pehmeää vaikutusvaltaa myös autoritaarisissa maissa. Autoritaaristen valtioiden johtajien on yhä vaikeampi pitää yllä hallintonsa legitimitettä. Todennäköisyys, että Venäjällä kansalaisten tyytymättömyys johtaa järjestelmän muutokseen, kasvaa. Tämä ei toki välttämättä tai edes todennäköisesti tapahdu ilman suuriakin mullistuksia, joiden seuraukset tuntuvat myös Venäjän ulkopuolella. Parhaimmillaan Venäjän demokratisoituminen voisi kuitenkin johtaa maan uuteen integroitumiseen Euroopan talouteen. Kiinan radikaali demokraattinen muutos on epätodennäköisempi, mutta demokraattisen lännen vahvuus rajoittaisi sen kykyä vaikuttaa voimakkaasti muiden maiden politiikkaan ja globaaleihin taloussuhteisiin.

Uusi kylmä sota demokraattisen lännen ja autoritaaristen valtioiden välillä vaikeuttaa puolestaan monin tavoin globaalien ongelmien ratkaisemista. On esimerkiksi mahdollista, että lännen pienentyvä fossiilisten energialähteiden hyödyntäminen alentaa fossiilienergia hintaa tavalla, joka lisää tällaisen energian käyttöä autoritaarisissa ja kehittyvissä maissa. Kyvyttömyys tehokkaaseen globaaliin ilmastopolitiikkaan, kuten myös luontokadon hillintään lisää riskiä katastrofaalisista ympäristöseurauksista lähimpien vuosikymmenten aikana.

Kylmä sota haittaa taloudellista kehitystä usealla tavalla, vaikka esimerkiksi sään ääri-ilmiöt eivät ilmastonmuutoksen takia ehtisikään vaikuttamaan radikaalisti elämisen ehtoihin lähimpien 20 vuoden aikana. Vaihdamman väheneminen blokkien välillä heikentää tuottavuuden kasvua. Erityisesti niukkoja luonnonvaroja (esimerkiksi ns. maametallit) pyritään varaamaan omaan käyttöön ja kilpailemaan niiden hyödyntämismahdollisuuksista niissä maissa, jotka eivät tiiviisti ole blokkien osia. Samalla tavalla vaikuttavat blokkien pyrkimykset kehittää teknologiaa omilla alueillaan ja mahdollisuuksien mukaan rajoittaa sen siirtymistä blokkien välillä.

Hankalin toimintaympäristö syntyy kolmannessa vaihtoehdossa. Kaikki 2-vaihtoehdon negatiiviset vaikutukset sekä välittömän talouskehityksen että globaalien ongelmien hallinnan osalta pätevät tässäkin. Näiden lisäksi lännen sisäinen eriseuraisuus heikentää sen omaa poliittista, sotilaallista ja taloudellista toimintakykyä. Tällaisessa maailmassa Kiinan vaikutusvalta kasvaa olennaisesti ja sen tukemana autoritaarinen Venäjä muodostaa pysyvän uhan Euroopassa, vaikka onkin koalitiiossa junioripartneri.

Todellisuus kuitenkin jotain muuta

Mikä tahansa 15-20 vuoden päähän ulottuva tulevaisuuden hahmotelma on vain ajatuskoe. Todellisuutta muovaavat yllätykset, joita ja joiden merkitystä ei realistisesti pysty ennakoimaan. Vielä 15 vuotta sitten saattoi luottaa Fukuyaman ”historian lopun” hengessä varsin vakaaseen positiiviseen kehitykseen: markkinatalous ei vain ole ylivoimainen kasvun luoja vaan myös siihen historiassa liittynyt epävakaus on kyetty voittamaan viisaalla makropolitiikalla, demokratia muodostuu voittavaksi poliittiseksi järjestelmäksi eri puolilla maailmaa pienin variaatioin ja mahdollistaa kansainvälisen yhteisön koordinoitun toiminnan, erityisesti väkivallan käyttö valtioiden välillä vähenee taloudellisten kytkentöjen tiivistyessä ja demokratian levitessä (ja on tietysti suljettu pois Euroopassa), tieteellisen tiedon avulla voidaan voittaa useimmat ihmiskuntaa vaivanneet vitsaukset, ymmärrys ympäristöuhista kasvaa ja johtaa ajan mittaan globaaleihin ratkaisuihin, jotka em. tieteellisen tiedon kumuloitumisen avulla ratkaisevat ongelmat ennen katastrofia. Tämän jälkeen kuitenkin tulivat globaali finanssikriisi ja eurokriisi, pandemia sekä Ukrainan sota.

Uudet sokit ovat murtaneet luottamusta kohtuullisen vakaaseen, yhteisesti hallittavissa olevaan kehitykseen. Taloutta ja yhteiskuntaa merkittävästi horjuttavat sokit on pakko ottaa aiempaa useammin toistuvina ja samalla luonteeltaan vaikeasti ennakoitavina huomioon. Sen lisäksi, että on olemassa suurempi todennäköisyys jollakin tavalla tunnetuille sokeille, on myös otettava vakavammin huomioon aito tietämättömyys, Donald Rumsfeldin ”unknown unknowns”.

Samanaikaisesti tuoreisiin sokkikokemuksiin liittyy myös positiivisia havaintoja erityisesti demokraattisten markkinatalouksien toimintakyvystä. Koronakriisissä kansainvälinen tiedeyhteisö ja lääketeollisuus kykenivät luomaan ennen näkemättömän nopeasti tehokkaat rokotteet ja tuottamaan niitä miljardimääriä. Demokraattiset järjestäytyneet maat ovat kyenneet hallitsemaan koronaa hyvin, eikä aluksi selvältä näyttänyt totalitaarisen Kiinan etu olekaan niin suuri kuin ehkä kuviteltiin. Demokraattiset maat ovat kyenneet reagoimaan monet yllättäneellä yhtenäisyydellä ja voimalla Venäjän hyökkäyssotaan.

Looginen päätelmä näistä havainnoista on, että on syytä varautua monenlaisiin, epävarmoihin ja osin täysin ennakoimattomiin kehityskuluihin. Tähän voidaan pyrkiä kahdella tavalla. Yhtäältä luomalla toleransseja, ts. kykyä selvitä sokeista ilman radikaalia toiminnan muuttamista. Taloudellisessa mielessä tämä tarkoittaa tarjontaketjujen hajautusta, varastoja ja vahvoja taseita sekä erilaisia vakuutusjärjestelmiä. Kattava sosiaaliturvajärjestelmä on kansalaisten kannalta tällainen vakuutusjärjestelmä. Kun monien sokkien hallinnassa valtio on ainoa tehokas toimija, ”viime käden vakuuttaja”, erityisesti valtion vahva tase, ts. hyvä velkaantumiskyky on tärkeä toleranssin lähde.

Toinen ja loppujen lopuksi ratkaiseva kriisinkestokyvyn määrittäjä on kyky sopeutua, ts. muuttaa toimintaa uusien olosuhteiden edellyttämällä tavalla. Tällainen resilienssi edellyttää järjestelmiltä joustavuutta ja ihmisiltä oma-aloitteisuutta. Lainsäädännön tai esimerkiksi työmarkkinakäytäntöjen ei tulisi liikaa rajoittaa toimintatapojen muutoksia. Toisaalta matalat hierarkiat ja ihmisten välinen luottamus mahdollistavat oma-aloitteisuutta paljon paremmin kuin tiukka hierarkia ja epäluottamus. Pohjoismaiset demokratiat ovat tässä mielessä resilienssin suhteen hyvässä asemassa. Suomi on näiden joukossa eräiltä osin vielä poikkeuksellisen vahva toleranssin osalta: ns. kokonaisturvallisuuden idea on merkinnyt yhteiskunnan varautumista hyvin monenlaisia yllätyksiä vastaan. Muita Pohjoismaita haavoittuvampi Suomi on toisaalta talouden kasvunäkymien ja julkisen talouden suuremman velkaantumisen takia.