

Ulkopoliittinen instituutti
Kirjallinen lausunto

Lausunnon laatijat: Ohjelmajohtaja Katja Creutz (Yleistä), vanhempi tutkija Bart Gaens (Intia), vanhempi tutkija Jyrki Kallio (Kiina), tutkimusprofessori Mikael Mattlin (Kiina), ohjelmajohtaja Arkady Moshes (Venäjä), vanhempi tutkija Sinikukka Saari (Yleistä, ennakointi), johtava tutkija Ville Sinkkonen (Yhdysvallat)

Tulevaisuusvaliokunta, Eduskunta

Asia: VNS 7/2025 vp Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa Strateginen toimintaympäristöanalyysi sekä skenaarioita vuoteen 2045

Erilaiset totuudet: Miten maailmanjärjestyksen muutos nähdään muualla?**1. Yleistä**

Ulkopoliittinen instituutti kiittää Tulevaisuusvaliokuntaa mahdollisuudesta toimittaa kirjallinen lausunto Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon strategisesta toimintaympäristöanalyysistä sekä skenaarioista. Lausuntoa on pyydetty siitä, miten maailmanjärjestyksen muutokset nähdään muualla. Keskitymme lausunnessamme selonteossa eksplisiittisesti mainittuihin maihin eli Kiinaan, Venäjään ja Yhdysvaltoihin. Lisäksi näemme, että on syytä lausua myös Intian näkemyksistä maailmassa, jossa Intian valta-asema alati vahvistuu. EU:n osalta pyydämme huomioimaan, että toimitamme erillisen kirjallisen lausunnon vastaten toiseen TuV:n lausuntopyyntöön (Tulevaisuusvaliokunta perjantai 06.03.2026 klo 10.00 / VNS 7/2025 vp / Asiantuntijapyyntö).

Lausunnossa otetaan pyydetysti huomioon moninapaisen maailmanjärjestyksen vaihtoehtoisia totuuksia, maailmankuvia ja arvoja. Asiantuntijat lausuvatkin alla siitä, miten muuttuva maailmanjärjestys ymmärretään muualla ja millaiset visiot ohjaavat kyseisten valtojen kansainvälistä politiikkaa. Arvioissa voidaan eri maiden pitkän aikavälin näkemyksiä ja mahdollista strategista suunnittelua, sisäpolitiikan ja kilpailevien poliittisten ryhmittymien dynamiikkoja, liittolaispolitiikkaa, institutionaalista ajattelua ja globaalitavoitteita. Asiantuntijamme kommentoivat myös tulevaisuusselonteon muutostekijöitä ja skenaarioita erillisessä liitteessä (Liite 1).

Ulkopoliittinen instituutti pitää strategista ennakointia tärkeänä työkaluna poliittisen päätöksenteon valmistelussa. On merkittävää, että laaja tulevaisuusselonteko valmistellaan täysin virkahenkilöiden voimin ja että se on kytketty tiiviisti ministeriöiden päätöksenteon valmisteluun ja strategiseen työhön. Valtioneuvoston ennakointityö auttaa suomalaisia päätöksentekijöitä varautumaan maailmaan, joka muuttuu nopeasti ja usein yllättävillä tavoilla. Pienelle maalle on erityisen tärkeää ymmärtää ajoissa, miten monin ja ristiriitaisinkin tavoin suurvaltojen kilpailu, talouden muutokset tai teknologian kehitys voivat vaikuttaa sen turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Systemaattisen ennakointianalyysin avulla voidaan

myös lisätä ymmärrystä siitä kuinka muutostekijät kytkeytyvät toisiinsa esimerkiksi muutosprosesseja hilliten tai niitä kiihdyttäen. Valtioneuvoston systemaattinen ja metodologisesti vahva ennakointi auttaa hahmottamaan ja arvioimaan riskejä sekä etsimään aktiivisesti mahdollisuuksia vaikuttaa ja pärjätä muutoksen keskellä. Ennakointi antaa mahdollisuuden valmistautua tuleviin päätöksiin etupainotteisesti eikä pakon edessä, mikä vähentää riskejä ja kustannuksia. Se voi myös auttaa Suomea löytämään uusia mahdollisuuksia, kuten kumppanuuksia tai uusia yhteistyön muotoja. On kuitenkin huomioitava, ettei kaikkia tulevaisuuden kehityskulkuja voida tarkastella nykyongelmien kautta, eikä ennakointi ole ennustamista.

2. Intia

Intian ulkopolitiikka on käynyt läpi syvällisen muutoksen vuodesta 2014 lähtien, ja maasta on tullut keskeinen valtio yhä moninapaisemmassa ja post-länsimaisessa maailmassa. Intia toimii yhä enemmän sekä keskiönä – valtiona, jonka ympärillä suurvaltojen strategiat pyörivät – että keskeisenä toimijana, joka muokkaa maailmanjärjestystä itsenäisillä liittoutumispäätöksillään.

Pääministeri Narendra Modin johdolla Intia on omaksunut itsevarman ulkopolitiikan, joka perustuu monelle alueelliselle keskukselle (*polycentrism*), pragmatismiin ja strategiseen autonomiaan. Intia välttää binäärisiä valintoja Yhdysvaltojen, Kiinan ja Venäjän välillä ja on sen sijaan sitoutunut kaikkiin kolmeen samanaikaisesti. Tämä selittää New Delhin kieltäytymisen tuomitsemasta Venäjää sen hyökättyä Ukrainaan vuonna 2022 ja sen jatkuvat energia- ja puolustusyhteydet Moskovaan – esimerkki Intian ”kansallinen etu ensin” -lähestymistavasta. Globaalisti Intia noudattaa monenvälistä liittoutumapolitiikkaa päällekkäisten verkostosuhteiden kautta. Lisäksi Intian lähestymistapaa muokkaa syvästi sen postkolonialistinen identiteetti. Se pitää ajatusta yhdestä, länsimaisesta ”maailmanjärjestyksestä” vanhentuneena ja asettuu globaalin etelän johtavaksi ääneksi, joka puolustaa tasa-arvoisempaa maailmanjärjestystä ja pyrkii uudistamaan globaalia hallintoa.

Intian globaalit tavoitteet ovat yhä enemmän sidoksissa hindunationalismiin (*Hindutva*) perustuvaan sivilisaation narratiiviin. Modin hallitus edistää ajatusta Bharatista, Intian alkuperäisestä nimestä, ikivanhana sivilisaation valtiona, jonka kohtalona on globaali johtajuus. Uskonnollista symboliikkaa käytetään kuvaamaan Intian nousua moraalisesti perusteltuna ja historiallisesti oikeutettuna. Intian identiteetti on siirtynyt kohti yksiselitteisempää, eksklusiivisempaa sivilisaatiokäsitystä. Tämä sivilisaatioretoriikka tukee myös Intian väitettä globaalista merkityksellisyydestä: monimuotoinen, monietninen yhteiskunta esitetään mallina monikeskuksiselle maailmalle.

Intia harjoittaa sitä, mitä jotkut analyytikot kutsuvat foorumien valikoinniksi – se osallistuu moniin, toisinaan keskenään kilpaileviin instituutioihin. Se on samanaikaisesti aktiivinen länsimielisissä ryhmissä, kuten Quad (Quadrilateral Security Dialogue yhdessä Yhdysvaltojen, Australian ja Japanin kanssa), ei-länsimaisissa foorumeissa, kuten BRICS+ ja Shanghain yhteistyöjärjestö (SCO), sekä alueellisissa elimissä, kuten ASEANin johtamissa foorumeissa. Tämä joustava lähestymistapa antaa

Intialle mahdollisuuden suojautua suurvaltojen kilpailulta ja maksimoida diplomaattiset vaihtoehdot. Intia pyrkii myös globaalien instituutioiden rakenteellisiin uudistuksiin ja vaatii erityisesti pysyvää paikkaa YK:n turvallisuusneuvostossa.

”Kehittynyt Intia” (*Viksit Bharat*) on hallituksen pitkän aikavälin visio vuodelle 2047, jolloin itsenäisyys täyttää 100 vuotta. Se ei ole pelkkä taloussuunnitelma, vaan kansallinen missio, joka yhdistää taloudelliset tavoitteet, sosiaalisen kehityksen, teknologisen innovaation ja sivilisaation ylpeyden. Intian kyvyt – väestöllinen merkittävyys, talouskasvu, sotilaallinen voima ja avaruuden saavutukset – tukevat sen nousevaa asemaa. Kunnianhimoisista tavoitteistaan huolimatta Intia kohtaa sisäisiä ja ulkoisia haasteita: heikko kaupunkien infrastruktuuri ja palvelut, voimakas taloudellinen protektionismi, rajoitettu teollisuuden kilpailukyky, heikko integroituminen globaaleihin tuotantoverkostoihin ja huoli kotimaisen demokratian taantumisesta. Nämä ongelmat eivät kuitenkaan ole merkittävästi haitanneet Intian kansainvälisiä suhteita, sillä suurvallat pitävät Intian roolia tärkeänä tasapainottaessaan Kiinaa ja/tai etsiessään kumppaneita yhä turbulentimmassa globaalissa ympäristössä.

3. Kiina

Kiinan kansantasavallan perustamisen satavuotisjuhla vuonna 2049 on tärkeä virstanpylväs Kiinan johdolle. Siihen mennessä Kiinan tulisi saavuttaa status, jossa se on johtavia ja vaikutusvaltaisimpia valtioita kansainvälisessä järjestelmässä.

Kiina on nimennyt ulkopoliittikkansa tavoitteeksi ihmiskunnan ”kohtalonyhteyden” tai ”jaetun tulevaisuuden” varaan rakentuvan maailman, jossa vallitsevat rauhan ja yhteistyön periaatteet. Tavoitteen esitetään perustuvan ikivanhoihin kiinalaisiin ihanteisiin, joihin ei kuulu muiden maiden alistaminen voimalla, vaan sopusointuinen rinnakkainelo efektiivisesti moninapaisessa maailmassa. Tavoitetta tukemaan Kiina on 2021–25 julkaissut neljä globaalialoitetta, jotka sisältävät maan näkemykset maailman kehityksen, turvallisuuden ja sivilisaatioiden rinnakkainelon edistämiseksi sekä kansainvälisen hallinnon kehittämiseksi. Kaikissa aloitteissa keskeistä on tuki nykyiselle YK-pohjaiselle järjestykselle ja YK:n peruskirjaan pohjaavalle kansainväliselle oikeudelle sekä synergia olemassa olevien kansainvälisten ympäristö-, kehitys- ja rauhanhankkeiden kanssa. Kiina toimii aktiivisesti YK-järjestelmän sisällä, mutta usein taustalla ja muiden maiden kautta vaikuttaen. Kiinan äänestyskäyttäytyminen YK:ssa on paljon lähempänä mediaanijäsentä kuin Yhdysvaltojen.

Globaalialoitteidensa avulla Kiina julistautuu avoimen ja kaikkia hyödyttävän globalisaation sekä ”todellisen multilateralismin” airueeksi. Nykyinen multilateralismi ei Kiinan näkemyksen mukaan ole todellista vaan perustuu Yhdysvaltain ja yleisemmin länsimaiden ”hegemonistiselle” ja kolonialismista muistuttavalle johtoasemalle. Venäjän tavoin Kiina vaatii kansainvälisen järjestelmän ”demokratisoimista”. Kiinan johtajat eivät kuitenkaan näe maataan ensisijaisesti osana ”häiriköivien” autokratioiden blokkia (Kiina, Venäjä, Iran, Pohjois-Korea). Kiina on vuosikymmeniä samaistunut globaaliin etelään, ja aloitteillaan Kiina havittelee erityisesti globaalin etelän suosiota.

Kiina vaatii myös irrottautumista ”kylmän sodan ajattelumalleista” ja pysyvistä sotilaallisista liittoutumista. Tämä liittyy Kiinan vastenmielisyyteen arvojen, erityisesti ihmisoikeuksien, universaalisuutta kohtaan. Kiinan mukaan kullakin maalla ja sivilisaatiolla on oikeus määrittää itse arvonsa oman kulttuuriperintönsä pohjalta. Esimerkiksi demokratian käsitteestä voi olla erilaisia tulkintoja. Siksi joidenkin arvojen ylemmyyteen perustuva ideologinen vastakkainasettelu tai muiden maiden sisäisiin asioihin puuttuminen ovat Kiinan mukaan väärin. Taiwanin kysymys on Kiinan johdon näkemyksen mukaan sen sisäinen asia, joka täytyy ratkaista vuoteen 2049 mennessä.

Kiinan globaalitavoitteet kytkeytyvät sen julkilausuttuihin ulkopoliittikan käytännön prioriteetteihin, jotka heijastavat puoluevaltion ydinintressejä. Valtiollisen itsemääräämisoikeuden ja alueellisen koskemattomuuden turvaamisen lisäksi tärkeässä asemassa on Kiinan poliittisen järjestelmän ja kommunistisen puolueen johtoaseman säilyttäminen, joita Yhdysvaltojen hegemoniapyrkimykset uhkaavat. Globaalitavoitteet kertovat myös siitä, miten kansainvälisen järjestelmän ennustettavuus sekä vakaus ovat Kiinan kehityksen kannalta tärkeitä. Kiinan talouskasvu on edelleen riippuvaista kansainvälisestä kaupasta.

4. Venäjä

Venäjällä käytiin keskustelua ja luotiin visio tulevaisuudesta, jota se pyrki varmistamaan itselleen noin vuonna 2018, kun Vladimir Putin aloitti neljännen presidenttikautensa. Visio ennusti:

- moninapaisen maailman
- riitaisia mutta hallittavissa olevia ja taloudellisesti toimivia suhteita länteen, erityisesti Eurooppaan, jonka kasvavan heikkouden vuoksi olisi hyväksyttävä Venäjän vaatimukset entisen Neuvostoliiton alueella
- ”käännös Aasiaan”, joka sisältäisi strategisen kumppanuuden Kiinan kanssa sloganilla ”Ei välttämättä yhdessä, mutta ei koskaan toisiaan vastaan”, mutta ulottuisi Kiina-suhdetta pidemmälle kohti vahvempaa Euraasian kumppanuutta. Näin Venäjä voisi olla avainasemassa Aasian ristiriitojen ratkaisemisessa (Kiina-Intia, Intia-Pakistan, Lähi-itä jne.) ja kehittää tai parantaa suhteitaan Japaniin, Etelä-Koreaan, ASEANiin jne.
- Globalistuminen (paluu Afrikkaan ja läsnäolon vahvistaminen Latinalaisessa Amerikassa).

Ihannekuvauksena tämä pätee suurelta osin myös nykypäivään, mutta tarve keskittyä Ukrainan sodan luomiin suoriin ja epäsuoriin haasteisiin on suureksi osaksi lopettanut kaikki keskustelut visiosta. Lisätekijänä on se, että keskusteluun osallistuminen voi olla riskialtista jopa hallitusta kannattaville asiantuntijoille. Keskustelun jatkaminen on mahdollista vasta Ukrainan sodan päätyttyä, ja se riippuu täysin sodan lopputuloksesta. Se voi kuitenkin viivästyä ainakin vuoteen 2036, jolloin Vladimir Putin kausi nykyisen lainsäädännön mukaan päättyy, tai pikemminkin jos hän eroaa.

Propagandistien rohkeista puheista huolimatta edelleen käynnissä oleva rajallinen analyttisten ajatusten vaihto tuo esiin epävarmuustekijöitä. Yksinapaisen maailman ("Yhdysvaltojen hegemonia") romahtamisen ja "moninapaisuuden" syntymisen aiheuttama voitonriemu ei sovi hyvin yhteen sen tosiasian kanssa, että Venäjä on ja tulee olemaan heikko napa, lähinnä sen talouden suhteellisen heikkouden vuoksi. Kaikkien strategisten aseiden valvontaa koskevien sopimusten voimassaolon päättymisen poistaa Venäjän entisen supervallan aseman, joka oli Yhdysvaltojen kanssa tasavertainen. Vaikka jonkinlainen uusi asevalvontasopimus solmittaisiin Yhdysvaltojen, Kiinan ja Venäjän kolmikannan välillä tai kaikkien YK:n turvallisuusneuvoston P5-jäsenten välillä, se ei palauttaisi Venäjän aiempaa asemaa. Vaikka muodollinen uskollisuus YK:lle voi näyttää hyvältä retoriikassa, Venäjän P5-jäsenyydestä saamat käytännön hyödyt ovat vähäisiä. Kumppanuus Kiinan kanssa ei ole muodostumassa tasavertaiseksi suhteeksi, ja vaikka Kreml ei julkisesti halua tunnustaa tätä tilannetta, suljettujen ovien takana sillä ei voi olla paljon syytä olla tyytyväinen, varsinkaan kun se on yhä enemmän Kiinan raaka-aineiden toimittaja. Sota Ukrainaa vastaan oli katalysaattori, joka kiihdytti Venäjän turvallisuuden ja taloudellisen valta-aseman heikkenemistä entisen Neuvostoliiton alueella, ja jopa sen perinteiset kumppanit ajavat omia etujaan, usein Venäjän kustannuksella, ja aikovat vahvistaa yhteistyötään lännen kanssa.

5. Yhdysvallat

Kylmän sodan jälkimainingeissa Yhdysvalloissa – tai paremmin sen ulkopoliittisten eliittien piirissä – syntyi verrattain laaja yhteisymmärrys, että toisen maailmansodan jälkeen rakennetun sääntöpohjaisen (tai *liberaalin*) kansainvälisen järjestyksen ylläpitäminen mahdollistaisi Yhdysvaltojen valta-aseman ulottamisen pitkälle tulevaisuuteen. Konkreettisen politiikan tasolla tämä tarkoitti, että Yhdysvallat sitoutui merkittävään sotilaalliseen läsnäoloon Euroopassa, Aasian ja tyynen meren alueella sekä Lähi-idässä, ylläpiti avointa kansainvälistä talousjärjestystä, pönkitti osaltaan keskeisiä kansainvälisiä instituutioita ja globaalia liittolaisverkostoaan, sekä edisti liberaalidemokraattisten arvojen leviämistä.

2010-luvun puoliväliin mennessä tätä puoluerajat ylittävää "syvän sitoutumisen" paradigmaa ryhdyttiin kuitenkin haastamaan sekä oikealta että vasemmalta. Järjestys ei ollut suojannut amerikkalaista keskiluokkaa globalisaation negatiivisilta vaikutuksilta, eikä liioin rajoittanut suurvaltojen voimapoliittisia pyrkimyksiä. Päin vastoin Yhdysvallat oli osaltaan mahdollistanut Kiinan rakettimaaisen nousun maan pitkän aikavälin suurvaltahaastajaksi, ja sitä kautta ruokkinut kansainvälisen järjestelmän asteittaista kaksi- tai moninapaistumista.

Nyt vallassa oleva Donald Trumpin toinen hallinto on tarjonnut radikaalin version tästä syvän sitoutumisen kritiikistä. Trumpilaisessa maailmankuvassa suurvallat ovat kansainvälisen järjestelmän keskeiset toimijat, mutta Trumpin ensimmäisestä hallinnosta ja Biden presidenttikaudesta poiketen suhteita Kiinaan ja Venäjään ei määritä "strateginen kilpailu" vaan pyrkimys rakentaa "strategista tasapainoa". Tämän saavuttaakseen Trump ja hänen tukijansa pyrkivät vahvistamaan Yhdysvaltojen taloudellista omavaraisuutta tullipolitiikalla, investoinneilla ja sääntelyn purkamisella. Lisäksi hallinto

yhtäältä investoi sotilaallisten kyvykkyyksien kasvattamiseen ja on toisaalta valmis muuttamaan Yhdysvaltojen sotilaallista jalanjälkeä tavalla, joka priorisoi läntistä pallonpuoliskoa ja ”indopasifista” aluetta. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että USA olisi valmis suoranaisesti myöntämään, että maailmasta on tullut moninapainen, saati että muilla suurvalloilla olisi lähialueillaan määritelty etupiiri.

Trumpin myötä vastikkeellisuusajattelu on tullut osaksi sekä liittolaissuhteita että Yhdysvaltojen suhdetta kansainvälisiin instituutioihin. Mikäli jokin kansainvälisen yhteistyön foorumi ei palvele hallinnon rajattua määritelmää Yhdysvaltojen intresseistä, se on valmis irtautumaan niistä tai kehittämään tilalle vaihtoehtoisia rakennelmia. Hallinnon vahva preferenssi on kuitenkin hoitaa kansainvälisiä suhteita kahdenvälisesti. Yhdysvallat vaatii myös maan liittolaisilta tasaisempaa sotilaallista taakanjakoa ja ”reilumpia” kauppasuhteita, mutta pyrkii samalla määrittelemään uudelleen arvopohjan, jonka puitteissa maa ystäviään arvioi. Liberaalit arvot on korvattu puheella jaetusta suvereenien kansallisvaltioiden läntisestä sivilisaatiosta.

Trumpin hallinnon pidemmän aikavälin pyrkimys ei ole ensisijaisesti luoda kansainvälistä järjestystä, joka tuottaa muillekin valtioille turvallisuutta, taloudellista hyvinvointia tai ennustettavuutta. Tarkoituksena on maksimoida Yhdysvaltojen suhteellinen valta-asema ja liikkumatila muuttuvassa maailmassa – laittaa ”Amerikka ensin” ja ”tehdä Amerikasta jälleen suuri”. Vaikka tämä visio ei nauti varauksetonta kannatusta Yhdysvaltojen ulkopoliittisen eliitin, saati äänestäjäkunnan piirissä, on todennäköistä, etteivät tulevaisuuden presidentinhallinnot luovu kaikista sen rakennuspalikoista. Yhdysvallat odottanee jatkossakin liittolaisiltaan enemmän panostuksia turvallisuuteensa, sekä keskittyy politiikassaan Kiinan vaikutusvallan rajoittamiseen indopasifisella alueella ja omaan pallonpuoliskoonsa. Yhdysvallat tulee myös arvioimaan kansainvälisiä sitoumuksiaan sen perusteella, mitä ne tuottavat Yhdysvalloille. Moninapaistuvassa maailmassa historiallisesti erityislaatuisuuttaan korostaneesta Yhdysvalloista tulee näin entistä enemmän perinteisen suurvallan kaltainen.