



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET

Suomen asema, turvallisuus ja hyvinvointi monimutkaistuvassa maailmassa

Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2014

Ulkoasiainministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Ulkoasiainministeriön julkaisuja 8/2014
Syyskuu 2014

ISSN 0358-1489 (paino)
ISSN 2341-8230 (pdf)
ISBN 978-952-281-252-0
PDF ISBN 978-952-281-253-7
e-pub ISBN 978-952-281-254-4

Paino: Grano Oy, Jyväskylä
Taitto: Erja Hirvonen, Grano Oy, Joensuu

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	4
Sammanfattning	5
1. Muuttuva toimintaympäristö ja Suomen ulkopolitiikka	6
2. Tulevaisuuskatsauksen teemat.....	8
2.1. Suomen vahva kansainvälinen asema.....	8
2.2. Verkostoitunut kansallinen turvallisuus	10
2.3. Hyvinvointia ja kestävyyttä luova avoin yhteistyö.....	12
Tulevaisuuskatsauksen laadintaprosessi	15

Tiivistelmä

Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus esittää ulkoasiainhallinnon näkemyksen siitä, millaisia muutoksia ja jatkuvuuksia Suomi lähivuosina kohtaa ja millaisella ulkopolitiikalla Suomi voi tässä muuttuvassa toimintaympäristössä menestyä. Katsauksen ensisijaisena tarkoituksena on tukea seuraavia hallitusneuvotteluja, mutta sen aikaperspektiivi ulottuu myös tulevan vaalikauden yli.

Suomen menestyminen kansainvälisessä yhteisössä edellyttää vahvaa ulkopolitiikkaa. Eurooppalaisen ja globaalin toimintaympäristön murroksessa juuri aktiivinen ulkopolitiikka on Suomen keino ohjata muutosta kannaltaan toivottuun suuntaan. Perustellusti valittujen ulkopoliittisten tavoitteiden on tarvittaessa muokattava ulkoasiainhallinnon rakennetta ja voimavaroja, ei päinvastoin.

Turvallisuuspolitiikan, taloudellisten ulkosuhteiden ja kehityspolitiikan keskinäisen vuorovaikutuksen tiivistyessä tarve kokonaisvaltaiselle ulkopolitiikalle kasvaa. Suomen ulkopolitiikan lähivuosien asiailista on katsauksessa esitetty kolmen toisiinsa läheisesti limittyvän teeman alla. 1) Suomen vahvan kansainvälisen aseman, 2) verkostoituneen kansallisen turvallisuuden sekä 3) hyvinvointia ja kestävyttä luovan avoimen yhteistyön turvaamisen ja vahvistamisen on kaikissa oloissa tarpeen ohjata Suomen ulkopolitiikkaa seuraavan vuosikymmenen kuluessa.

Sammanfattning

Utrikesministeriets framtidsöversikt presenterar utrikesministeriets syn på vilka förändringar och kontinuiteter Finland kommer att möta de närmaste åren och med vilken utrikespolitik Finland kan vara framgångsrik i denna föränderliga omvärld. Det främsta syftet med översikten är att utgöra ett stöd för de kommande regeringsförhandlingarna, men dess tidsperspektiv sträcker sig också över nästa mandatperiod.

För att Finland ska ha framgång i den internationella gemenskapen krävs en stark utrikespolitik. I den omvälvning den europeiska och globala omvärlden befinner sig i, kan Finland uttryckligen med en aktiv utrikespolitik styra förändringen i önskvärd riktning. Välgrundade utrikespolitiska mål ska vid behov omforma utrikesförvaltningens struktur och resurser, inte tvärtom.

Behovet för en övergripande utrikespolitik ökar då växelverkan intensifieras mellan säkerhetspolitik, externa ekonomiska relationer och utvecklingspolitik. Agendan för Finlands utrikespolitik under de närmaste åren har i översikten framställts under tre teman som är nära förknippade med varandra. Under det kommande årtiondet bör Finlands utrikespolitik under alla omständigheter styras av 1) Finlands starka internationella ställning, 2) ett nätverk för nationell säkerhet, 3) samt av att trygga och förstärka ett öppet samarbete som skapar välfärd och hållbarhet.

1. Muuttuva toimintaympäristö ja Suomen ulkopolitiikka

Suomen menestyminen kansainvälisessä yhteisössä edellyttää vahvaa ja vaikuttavaa ulkopolitiikkaa. Ulkopolitiikka ei koskaan ole ympäristöstään riippumatonta: **Suomen ulkopolitiikan painopisteisiin ja toimintaedellytyksiin vaikuttavat olennaisesti eurooppalaisen ja globaalin toimintaympäristön muutokset.** Merkittävimpiä kansainvälisiä kehityskulkuja on esitelty ministeriöiden yhteisessä toimintaympäristökuvauksessa *tulevaisuudensuomi.fi*, joka julkaistiin kesällä 2014. Verkostoituneen maailman kasvava keskinäisriippuvuus, geopolitiikan voimistuminen sekä kiistanalaisemmiksi muuttuvat arvot ovat tekijöitä, jotka muokkaavat jatkuvasti myös Suomen ulkopolitiikan toimintakenttää. Muuttuvassa toimintaympäristössä on kosolti meistä riippumattomia tekijöitä, joiden vaikutuksiin Suomen on sopeuduttava. Aktiivisella ulkopolitiikallaan Suomi voi silti monin paikoin vaikuttaa siihen, että muutos kulkee kannaltamme toivottuun suuntaan.

Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskaatsaus esittää ulkoasiainhallinnon näkemyksen siitä, **millaisia muutoksia ja jatkuvuuksia Suomi lähivuosina kohtaa ja miten Suomi voi tässä muuttuvassa toimintaympäristössä menestyä.** Virkamiestyönä laaditun katsauksen ensisijaisena tarkoituksena on tukea kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen käytäviä hallitusneuvotteluja, mutta sen aikaperspektiivi ulottuu myös tulevan vaalikauden yli, noin 5–10 vuoden päähän tulevaisuuteen. Katsauksessa esiin nostetut teemat ovat kuitenkin kaikki sellaisia, jotka jo seuraavan hallituksen on syytä ohjelmassaan ja työssään huomioida. Katsauksessa ulkopolitiikalla tarkoitetaan kokonaisuutta, jossa toisiinsa limittyvät turvallisuuspolitiikka, taloudelliset ulkosuhteet, kehityspolitiikka ja muut ulkopolitiikan osa-alueet.

Kaikille tulevaisuuskaatsauksen teemoille yhteistä on **Suomen kansallisen edun ja kansainvälisen yhteistyön välinen linkki.** On Suomen tehtävä valvoa etuaan, mutta keskinäisriippuvaisessa maailmassa on vaikea kuvitella oloja, joissa tätä etua edistettäisiin yksin. Yhteisiä etuja on etsittävä, erilaisia on sovittava yhteen. Menestyksekkään ulkopolitiikan lähtökohtana on aina oltava selvä näkemys omista tarpeista. Vasta kun tiedämme mitä tarvitsemme ja haluamme, voimme valita miten ja kenen kanssa on viisainta toimia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valintoja on uskallettava tehdä jo ulkopolitiikan tavoitteita määritettäessä. Meitä suuremmatkaan kansainväliset toimijat eivät pysty jakamaan voimavarojaan tasan kaikille politiikka-aloille ja kaikille maantieteellisille alueille. Kun kaikkea ei voi tehdä, kannattaa keskittyä tekemään tärkeimmät asiat mahdollisimman hyvin. Perustellusti valittuihin, määrältään rajattuihin ulkopoliittisiin painopisteisiin nojaava strategia ohjaa ulkoasiainhallintoa sen työssä ja terävöittää Suomen vaikuttavuutta ja identiteettiä maailmalla. Valittujen painopisteiden on heijastettava suoraan ulkoasiainhallinnon toimintatapoihin sekä kotimaassa että maailmalla. **Ulkopolitiikan tavoitteiden on tarvittaessa muokattava ulkoasiainhallinnon rakennetta ja voimavarot, ei päinvastoin.** Organisaation on pystyttävä yhä paremmin ajamaan Suomen etua ennakoivasti ja aktiivisesti vaikuttavana kansainvälisenä toimijana. Globaalin muutoksen kiihtyessä oikea-aikaisen ja analyyttisen tiedon merkitys ulkopoliittisen päätöksenteon tukena kasvaa.

Muuttuva toimintaympäristö lisää ulkopoliittisen vaikuttamisen tarvetta ja asettaa uusia vaatimuksia diplomatialle. Perinteinen ulkopolitiikka ei ole kadonnut mihinkään, mutta sen rinnalla jatkuu myös kansainvälisen järjestelmän murros. Valtioiden, yritysten ja kansalaisten välinen keskinäisriippuvuus tiivistyy edelleen niin talouteen, turvallisuuteen kuin yhteiseen elinympäristöön liittyvissä kysymyksissä. Maapalloistuminen ja kasvava kilpailu markkinoista ja investoinneista lisäävät taloudellisten

ulkosuhteiden roolia kansainvälisessä kanssakäymisessä, jossa teknologian ja innovaatioiden merkitys voimistuu. Maailmanlaajuisen kestävä kehityksen tavoittelu tulee vahvemmin osaksi ulkopoliittikkaa. Kansainvälisessä vertailussa erittäin korkeasti koulutettuna ja vauraana maana **Suomella on kaikki edellytykset vaikuttaa omaa tulevaisuuttaan koskeviin kysymyksiin.** Monimutkaistuvassa maailmassa ulkoasiainhallinnon osaaminen on suuressa roolissa, kun tätä vaikuttamistyötä tehdään.

Muutoksen keskellä edustustoverkon merkitys korostuu. Elinkeinoelämän ja tiedonvälityksen voimakkaasta kansainvälistymisestä huolimatta on leimallisesti suomalainen toiminta maailmalla yhä enemmän julkishallinnon varassa. Analyyttistä tietoa suomalaisesta näkökulmasta tuottavan kansainvälisen läsnäolon tarve kasvaa, mutta nykyisen edustustoverkon painotuksia ja rakennetta on syytä arvioida. Voimavaroja tarvitaan jatkossakin sekä lähellä että kaukana, mutta ne on mitoitettava paremmin vastaamaan Suomen ajankohtaisia tavoitteita ja globaaleja poliittis-taloudellisia painopisteitä. Myös uusia läsnäolon ja vaikuttamisen muotoja on tutkittava ennakkoluulottomasti, esimerkiksi yhteistyössä EU:n, muiden Pohjoismaiden ja yksittäisten kumppanimaiden kanssa: vaikka uudet teknologiat ja kansainvälinen yhteistyö eivät korvaa edustustoverkkoa, voivat ne tuoda sen rinnalle uusia mahdollisuuksia esimerkiksi kansalaispalveluihin ja yleiseen vuorovaikutukseen elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Sekä kansalaispalveluiden että viestinnän rooli osana ulkopoliittikkaa kasvaa, kun kansalaisten avun- ja tiedontarpeet lisääntyvät ja monimuotoistuvat. Avoimeen demokratiaan kuuluvaa kansalaiskeskustelua käydään myös ulkopoliittikasta yhä useammilla foorumeilla, joilla modernin ulkoasiainhallinnon on oltava aktiivinen. Digitalisoituneessa maailmassa **informaation hallinnasta ja viestinnästä tulee aiempaa elimellisempi osa ulkopoliittikkaa**, olipa kyse tiivistyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä tai konflikti- ja kriisitilanteista.

Raja-aidat ulko- ja sisäpolitiikan välillä madaltuvat edelleen. Ulkopoliittikka alkaa jo kotona: esimerkiksi yritystoiminnan kansainvälistyminen ja investointien houkuttelu Suomeen edellyttävät aitoa toimeliaisuutta ja osaamista. Myös rajanveto ulkopoliitiikan perinteisten sektoreiden välillä muuttuu entistä tarpeettommaksi. **Turvallisuuspolitiikan, taloudellisten ulkosuhteiden ja kehityspolitiikan keskinäinen vuorovaikutus tiivistyy – kaikki liittyy entistäkin enemmän kaikkeen.** Kompleksisen maailman ymmärtäminen ja siihen vaikuttaminen asettaa myös ulkoasiainhallinnolle uudenlaisia vaatimuksia. Ulkopoliitiikan kentän laajetessa tarvitaan yhä enemmän kykyä kokonaisvaltaiseen ajatteluun koko organisaatiossa.

Tässä tulevaisuuskaitsauksessa **Suomen ulkopoliitiikan lähivuosien asialista on esitetty kolmen toisiinsa tiiviisti limittyvän teeman alla.** Alueellisesta tai temaattisesta näkökulmasta jaottelu voisi olla toisenkinlainen, mutta (1) Suomen vahva kansainvälinen asema, (2) verkostoitunut kansallinen turvallisuus sekä (3) hyvinvointia ja kestävyyttä luova avoin yhteistyö ovat tavoitteita, joiden turvaamisen ja vahvistamisen on kaikissa oloissa tarpeen ohjata Suomen ulkopoliittikka seuraavan vuosikymmenen kuluessa.

2. Tulevaisuuskatsauksen teemat

2.1. SUOMEN VAHVA KANSAINVÄLINEN ASEMA

Suomen paikka uutta tasapainoa hakevassa maailmanjärjestyksessä ei ole kiveen hakattu, vaan vaatii aktiivista huolenpitoa. Suomen asemaa maailmassa paaluttavat ennen muuta eurooppalaisuutemme ja pohjoismaisuutemme: näitä peruspilareita on hyödynnettävä jatkossa entistä vahvemmin. Suomen EU-jäsenyyden kolmantena vuosikymmenenä eurooppalainen integraatio ulottuu syvälle kaikille suomalaisen yhteiskunnan aloille ja vaikuttaa perustavanlaatuisesti suomalaisten arkeen. EU-jäsenyydellä on myös valtava ulkopoliittinen merkitys, sillä **Euroopan unioni on Suomelle tärkein kansainvälistä asemaamme määrittävä viitekehys**. Kansallisen identiteetin näkökulmasta EU-jäsenyydellä on Suomelle kiistatonta itseisarvoa. Vakiintuneiden instituutioiden varaan rakentuvalla EU:lla merkittävänä globaalina toimijana on jäsenilleen lisäksi myös välinearvoa. Suomi on koko jäsenyytensä ajan johdonmukaisesti tukenut yhtenäistä EU:ta, jollaisen osana meidänkin äänemme voimistuu. Perinteisten EU-instituutioiden ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vahvistaminen palvelee Suomen etua.

Samanaikaisesti Suomen on EU-politiikassaan seurattava valppaasti eriytyvän integraation virtauksia. Sekä unionin ulkopuoliset ärsykkeet että EU:n sisäinen dynamiikka saattavat lähivuosina johtaa yhä uuteen monitasoiseen integraatioon niin talouden kuin turvallisuudenkin aloilla. Kaikilla EU:n jäsenmailla ei ole samanlaisia valmiuksia tai halua vastata edessä oleviin haasteisiin. Osallistuminen eriytyvään integraatioon ei tarkoita itsekästä lyhyen tähtäimen pikavoittojen tavoittelua, päinvastoin: yhdessä muiden halukkaiden ja kyvykkäiden kanssa **alakohtainen syvempi integraatio voi olla reitti entistä aktiivisempaan EU-vaikuttamiseen ja kriittisten ongelmien ratkaisuun**. Suomella on halutessaan mahdollisuus lisätä vaikutusvaltaansa EU:n sisällä, sekä unionin ulkosuhteissa että yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) alalla. Euroopan turvallisuustilanteen muutos ja komission roolia YTPP:n kehittämisessä lisäävät institutionaaliset avaukset saattavat lisätä eurooppalaisen puolustuspolitiikan osakseen saamaa huomiota – sen aseman vahvistamisessa Suomen on syytä olla tiiviisti mukana.

EU-jäsenyyden ohella Suomen kansainvälistä roolia määrittää merkittävästi asema yhtenä Pohjoismaana. Suhteemme muihin Pohjoismaihin on sekä valtiollisella että yritysten ja kansalaisten tasolla läheinen: pohjoismainen identiteettimme rakentuu arkisessa kanssakäymisessä. Suomen on kuitenkin pidettävä huolta siitä, ettei välimatka tärkeimpien verrokkimaidemme huomattaviin yhteiskunnallisiin, taloudellisiin ja ulkopoliittisiin voimavaroihin pääse kasvamaan. **Suomen kansainvälisen aseman kannalta tiivis pohjoismainen yhteys on ensisijaisen tärkeä**. Pohjoismaisuus on Suomen pehmeälle voimalle huomattava lähde, josta olisi ammennettavissa vielä lisää kansainvälisen profiilimme rakentamiseen. Pohjoismaisen yhteyden vahvistaminen ei ole pelkkää imagopolitiikkaa: Pohjoismaat on Suomelle erittäin tärkeä taloudellinen markkina-alue, juuri muista Pohjoismaista löytyy parhaiten Suomeen sovellettavissa olevia yhteiskunnallisia malleja rakenteellisiin uudistuksiin. Toimiva pohjoismainen yhteistyö on edellytys Suomelle tärkeän arktisen politiikan kehittämiselle. Yhteistyön potentiaali ulottuukin paljon Pohjoismaiden ministerineuvoston asialistaa pidemmälle. Myös ulkopoliittikan kaikilla sektoreilla konkreettista pohjoismaista yhteistyötä on mahdollista lisätä tuntuvasti.

Suomen kansainvälinen asema on voimakkaasti riippuvainen monenkeskisen järjestelmän toimivuudesta. Sekä YK-järjestelmä että Etyj ovat puutteistaan huolimatta Suomelle tärkeitä vaikutuskanavia. Globaalihallinnan välineiden moninaisten ongelmien keskellä monenkeskisyyks on

kuitenkin murtumassa – tätä heijastavat sekä perinteinen kahdenvälinen suurvaltapolitiikka että uusi moninapaisuus G20:n ja BRICS:n kaltaisine ryhmittymineen. Tässä ympäristössä **Suomenkin on vaalittava suoria kahdenvälisiä suhteitaan keskeisiin suuriin toimijoihin** – etenkin Yhdysvaltoihin, Venäjään ja Kiinaan, mutta myös muihin vahvasti globalisoituviin nouseviin talouksiin. Oma lukunsa tässä joukossa on Suomen Venäjä-suhde. Venäjältä kahdenkymmenen vuoden ajan odotettu lähentyminen kohti Eurooppaa on tullut vakavaan taitekohtaan, jonka merkitys Suomelle on suuri. Omassa naapurustossaan kasvavaa epävakautta aiheuttava Venäjä on paitsi vakavasti rikkonut kansainvälistä oikeutta, myös sanoutumassa irti eurooppalaisesta arvopohjasta. Vaikka Venäjän politiikan suunta on huolestuttava, on Suomelle poliittisesti ja taloudellisesti välttämätöntä pitää yllä mahdollisimman toimivia suhteita Venäjään – sekä osana EU:ta ja kansainvälistä yhteisöä että kahdenvälisesti. Tässä onnistuminen ilman Suomen kansainväliselle asemalle aiheutuvaa haittaa on ulkopolitiikkamme tärkeimpiä tehtäviä.

Kansainvälinen politiikka ei enää pitkään aikaan ole ollut yksinomaan valtioiden välistä toimintaa. Keskinäisriippuvaisessa maailmassa valtioiden rinnalle ovat nousseet kansainväliset yritykset ja maailmanlaajuinen kansalaisjärjestötoiminta. Yksilöiden vaikutusvallan nousu on yhä ilmeisempää nykypäivän nopeatahtisen teknologian aikana. Murroksen keskellä Suomen kansainvälistä asemaa muokataan myös perinteisen valtiokeskeisen diplomatian ulkopuolella. Suomen ulkopolitiikan on tuettava **suomalaisyritysten ja yksittäisten kansalaisten kykyä luovia lisäntyvien ei-valtiollisten kansainvälisten suhteiden verkostossa**. Yksi vaikutusmahdollisuus on kansainvälisen oikeuden alalla. Paine kansainvälisen sopimusjärjestelmän ja globaalihallinnan avaamiseksi myös ei-valtiollisille toimijoille, joita kansainvälinen oikeus ei toistaiseksi tunnista sopimusten osapuolina, on voimistumassa. Nykymaailmassa on vain harvoja asiayhteyksiä, joissa valtio toimii täysin itsenäisesti – Suomi voisi omalla politiikallaan profiloitua kansainvälisen oikeuden julkisen ja yksityisen puolen välisen kuilun kiinnikuromisessa.

2.2. VERKOSTOITUNUT KANSALLINEN TURVALLISUUS

Euroopan turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö on voimakkaassa käymistilassa. Idässä jäätyneiden tai avoimien konfliktien määrä lisääntyy, kun Venäjän eritasoiset interventiot maan sotilaallisesti liittoutumattomia lähinaapureita kohtaan jatkuvat. Seuraukset ovat arvaamattomia, ja Venäjän ja lännen kiristyneen suhteen korjaaminen vie parhaassakin tapauksessa aikaa. Etelässä arabikevääseen asetetut toiveet ovat saaneet väistyä Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän kuohunnan tieltä – sen vaikutukset voivat ajan mittaan olla vielä itäistä naapurustoa dramaattisemmat. Tie kohti alueellista vakautta on hyvin pitkä. Yhtenä Eurooppaan ulottuvana oireena tästä on, ettei Välimeren ylittävä pakolaisvirta osoita laantumisen merkkejä. **Muutokset Euroopan naapurustossa heijastuvat väistämättä myös Suomen turvallisuuteen.** Vaikka Suomi on poliittisesti ja arvoiltaan Eurooppaan ja Pohjoismaihin ankkuroituneena kiistatta osa länttä, ei Suomi kuitenkaan ole mukana kaikissa yhteistyömuodoissa, joissa tätä länttä määritellään ja puolustetaan. Natoon kuuluville EU-jäsenmaille juuri Nato on ensisijainen turvallisuuspolitiikan väline.

Taloudelliset ja teknologiset muutokset ja riippuvaisuudet tekevät kansainvälisestä turvallisuusyhteistyöstä Suomelle välttämättömyyden. Monimuotoinen integraatio Euroopassa jatkuu myös puolustukseen liittyvissä kysymyksissä. Tärkeä osa tätä integraatiota on Suomen Nato-kumppanuus, jota kriisinhallintayhteistyön edellyttämät yhteiset standardit tiivistävät edelleen. Pohjoismaisen ja Euroopan unionissa tapahtuvan yhteistyön syventäminen ovat niin ikään luontevia turvallisuuspoliittisia kehityskulkuja, jotka nauttivat myös laajaa yhteiskunnallista tukea. Keskeinen haaste Suomelle on säilyttää sotilaallisesti riittävän uskottava kynnys oman turvallisuutensa takaamiseksi. **Suomen on joka tapauksessa huolehdittava omasta puolustuskyvystään, jonka perusedellytys on osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön.** Nato-jäsenyys selkeyttäisi monin tavoin Suomen asemaa. Liittoutumattomuuden jatkaminen vaatisi sekin tiivistä Nato-yhteistyötä. On tärkeää huomata, että turvallisuusympäristön muuttuessa on myös Suomen asema alati muutoksessa – vaikka emme tekisi itse minkäänlaisia uusia muodollisia päätöksiä asemastamme. Oman turvallisuus- ja puolustuspolitiikkamme määrittely on jatkuva prosessi, johon on kiinnitettävä Euroopan ripeäliikkeisessä tilanteessa alituista ja kasvavaa huomiota. Suomi ei voi ripustaa turvallisuuttaan yhden ratkaisun varaan, olipa se Nato-jäsenyys, sotilaallinen liittoutumattomuus tai jokin muu, vaan jatkossakin turvallisuus koostuu omasta puolustuskyvystä, kansainvälisestä yhteistyöstä ja monesta ei-sotilaallisesta tekijästä. Keskeistä kaikissa päätöksissä on, että Suomi on vakaa ja luotettava toimija lähialueella, Euroopassa ja kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Suomen kokonaisturvallisuuden konsepti on jatkossakin hyödyllinen vastaus niin vanhoihin kuin uusiin uhkiin, ja sitä on kehitettävä edelleen. Uuden teknologian aikana yksittäiset kansalaiset, yritykset ja muut ei-valtiolliset toimijat ovat aktiivisesti läsnä globaaleissa verkostoissa. Samalla informaationsodankäynti ja tietomurtojen kaltaiset uhat tuovat omalla tavallaan kyberturvallisuuden ja sen myötä myös turvallisuuspolitiikan yksittäisten kansalaisten tasolle ja lisäävät tarvetta laajasti ymmärretylle yhteiskunnalliselle turvallisuudelle ja kestäväydelle. **Menestyvä ulkopoliitikka vaatii jatkossa paitsi laajaa demokraattista tukea, myös uudenlaista osaamista kaikilta yhteiskunnan jäseniltä.** Yhteiskunnan yleiseen resilienssiin sotilaallinen liittoutuminen tai liittoutumattomuus ei ratkaisevasti vaikuta. Avainasemassa voivat ennemminkin olla internetin vapaudesta ja tietosuojasta huolehtiminen – nämä tiivistä kansainvälistä yhteistyötä edellyttävät aiheet kuuluvat tulevaisuuden ulkopoliitiikan ydinkysymyksiin.

Teknologian mahdollistama yksilöiden vaikutusvallan kasvu on ennen muuta myönteinen voima, joka samalla lisää luottamusta ja sen myötä yhteiskunnallista turvallisuutta. Suomessa, YK:n maailman vähiten hauraaksi arvioimassa maassa, luottamuspääoman kartuttamisessa on onnistuttu poikkeuksellisen hyvin. Korkean koulutustason, tasa-arvon, avoimen yhteiskunnallisen keskustelun ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ylläpitäminen vahvistavat Suomen omaa turvallisuutta, mutta

toimivat myös esimerkkinä muille demokraattisempaa ja turvallisempaa yhteiskuntaa havitteleville maille. Luottamukseen perustuva yhteiskunnallinen turvallisuus voi olla Suomelle vientituote. **Yksilöiden vaikutusvallan lisääntyessä kasvaa tarve ulkopoliitikalle, joka tietoisesti huomioi valtiokeskeisen maailmankuvan rajat.** Myös yksilöt huomioiva ulkopoliitikka on samalla valmiimpi vastaamaan individualismikehityksen kielteisiin rajat ylittäviin lieveilmiöihin, kuten terrorismiin, ääriilikkeisiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Valtioiden hauraus sekä kansainväliset ja alueelliset konfliktit heijastuvat yhä useammin juuri yksilöiden välityksellä varsinaisen kriisialueen ulkopuolelle – kansainvälisten kriisien torjuminen edellyttää näin ollen toimia jo ennen sisäiseen turvallisuuteemme ulottuvia vaikutuksia.

Monet muutkaan 2000-luvun turvallisuusuhat eivät kunnioita valtioiden rajoja. Vaikka vastuu kansallisesta terveys-, ympäristö- ja energiapolitiikasta on aiheellisesti toisilla sektoriministeriöillä, ovat esimerkiksi globaalit pandemiariskit, ympäristökatastrofit, ilmastonmuutos samoin kuin energia- ja raaka-ainekysymykset kaikkine seurauksineen tulevaisuudessa yhä enemmän myös osa ulkopoliitikkaa. **Erityisesti ilmasto- ja energiakysymysten ulkopoliittinen merkitys nousee.** Yhdysvaltain liuskekaasuvallankumouksella on jo nyt ollut käänteentekeviä vaikutuksia globaaleilla energiamarkkinoilla ja niiden myötä myös geopolitiikassa. Saman suuruusluokan nopeita heijastuksia voi jatkossa olla esimerkiksi uusiutuvien energiamuotojen teknologisilla läpimurroilla. Perinteisten fossiilisten polttoaineiden – öljyn, hiilen ja kaasun – kuljetusreittien ja saatavuuden poliittisuus on ollut ilmeistä jo pitkään. Sama pätee ilmastonmuutokseen. Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen voi onnistuessaan paitsi mullistaa koko globaalin energiapoliittisen yhtälön, myös ehkäistä konfliktien ja hallitsemattomien muuttoliikkeiden syntyä. Vaikka ilmastonmuutos monilta osin koskettaa läntisiä teollisuusmaita viimeisten joukossa, alkavat sen vaikutukset useissa nousevissa talouksissa ja kehittyvissä maissa olla jo kouriintuntuvia. Energia- ja ilmastodynamiikan läheisempi nivominen osaksi ulkopoliitikkaamme lisääisi tämän vuoksi Suomen yleistä uskottavuutta yhteistyökumppanina Afrikassa, Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa.

2.3. HYVINVOINTIA JA KESTÄVYYTTÄ LUOVA AVOIN YHTEISTYÖ

Suomen kaltaiselle maalle avoin kansainvälinen yhteistyö on elinehto. Suomi on koko Euroopan tavoin syvästi riippuvainen avoimesta taloudellisesta vaihdannasta – viennin osuus Suomen bruttokansantuotteesta on yli 40 prosenttia. Kyse ei ole kuitenkaan ole yksinomaan kaupasta. Globaalin avoimuuden ja kansainvälisen yhteistyöpotentiaalin maksimoiminen ovat yhtä lailla Suomen taloudellisten ulkosuhteiden kuin kehityspolitiikankin johtoajatuksia. Modernissa ulkopolitiikassa kauppa- ja kehityspolitiikkaa ei voi mieltää toisistaan irrallisiksi, vielä vähemmän toisilleen haitallisiksi aloiksi. **Markkinoiden avaaminen ja globaali kehitys ovat läheisesti toisiinsa kietoutuneita tavoitteita**, joiden saavuttaminen lisää turvallisuutta, hyvinvointia, oikeudenmukaisuutta ja kestävyyttä niin Suomessa kuin maailmallakin.

Suomen ulkomaankaupalle Euroopan unionin merkitys on korvaamaton. Yli puolet Suomen ulkomaankaupasta käydään sisämarkkinoilla muiden EU-maiden kanssa. Tulevaisuuden suurin kasvupotentiaali on kuitenkin muualla. Näillä Euroopan ulkopuolisilla markkinoilla Suomen ulkomaankauppa nojaa voimakkaasti unionin yhteiseen kauppapolitiikkaan. Suomen hyvinvoinnin perustana olevalle vientitaloudelle kaupan esteiden poistaminen ja yhteisten standardien luominen on erittäin tärkeää. EU ajaa kauppapolitiikassaan näitä tavoitteita kaikilla raiteilla – kattavan monenkeskisesti maailman kauppajärjestö WTO:n kautta, rajatumman osallistujajoukon alakohtaisten sopimusten avulla sekä kahdenvälisen vapaakauppasopimusten myötä. Aivan kuten muillakin globaalihallinnan aloilla, myös kauppapolitiikassa eteneminen monenkeskisellä raiteella on hidastunut. Edistysaskeleet alueellisten ja kahdenvälisen kauppajärjestelyjen puolella voivat parhaassa tapauksessa avata myös WTO-neuvottelujen umpisolmuja. Vaikka universaali WTO-tason sopimus pohja palvelisi Suomen ja Euroopan etuja parhaiten, parantaa Yhdysvaltain, Japanin, Intian ja muiden kumppanien kanssa neuvoteltava kahdenvälisen kauppasopimusten kudelma jo ilman monenkeskistä läpimurtoakin merkittävästi ulkomaankaupamme toimintaedellytyksiä. Erityisesti Yhdysvaltain kanssa neuvoteltavalla transatlanttisella kauppa- ja investointisopimuksella (TTIP) on taloudellisten vaikutustensa ohella myös länttä yhteen hitsaavaa geopoliittista painoarvoa.

Koko Euroopan ollessa vasta toipumassa talous- ja rahoitusalan kriisistä on Suomen omassa taloustilanteessa lisäksi omia vakavia rakenteellisia ongelmiaan. Kotimaisten uudistusten rinnalla taloudellista nousua on haettava myös kansainvälisestä kanssakäymisestä. Kiristyneessä kilpailutilanteessa vaaditaan lisää panoksia kahdensuuntaiseen liikkeeseen: Suomea on aktiivisesti vietävä maailmalle samalla kun rahallista ja tiedollista pääomaa tuodaan Suomeen. **Suomalaisyrittäjien kansainvälistymisen tukeminen ja investointien saaminen Suomeen muuttuu yhä tärkeämmäksi osaksi Suomen ulkopolitiikkaa.** Team Finland –yhteistyön edelleen kehittäminen ja syventäminen on ulkoasianhallinnon näkökulmasta tulevaisuudessakin tärkeää. Valtionhallinnon yhteistyötä ei-valtiollisten toimijoiden, ennen muuta kansainvälistyvien yritysten kanssa on lisättävä. Tärkeä työkalu taloudellisissa ulkosuhteissa on määrätietoinen kansallinen maakuvatyö, jonka pohjalta ulkoasiainhallinto ja muut ulkomailla toimivat julkiset tahot luovat Suomi-kuvaa pitkäjänteisen vaikuttamisen, ajantasaisen ja koordinoitun viestinnän sekä kulttuuri- ja tiedeverkoston avulla. Pohja sekä maakuvulle että elinkeinoelämän kansainvälistymiselle on rakennettava vahvasti kotimaassa: viime kädessä uskottava kuva maailmalla ei voi poiketa siitä mitä Suomi ja suomalaiset todella ovat. Oma osansa kansainvälistymisessä on myös viisumipolitiikalla ohjattavilla matkustajavirroilla.

Pitkän aikavälin haasteena Suomen vientitaloudelle on meneillään oleva valtava teknologinen murros. Digitalisaation ensimmäiset vaikutukset ovat jo näkyvissä, mutta muutos on vasta alussa ja nopeutuu kaiken aikaa. Automatisaation, robotiikan, 3D-tulostamisen, bioteknologian ja tekoälyn kaltaiset läpimurrot mullistavat suurella todennäköisyydellä globaalitalouden rakennetta ja dynamiikkaa perustavanlaatuisemmin kuin osaamme aavistaa. Prosessiteollisuuteen ja investointitavaroiden vientiin

perustuvan talouden sijaan tulevaisuuden menestystarinat ovat innovaatioita, joiden monistamiselle ja jakelulle maantieteellinen sijainti on toisarvoista. Tämä tarkoittaa myös suomalaisyrityksille aidosti globaalia kilpailua. Lähtökohdat kilpailussa pärjäämiselle ovat Suomella hyvät – korkea koulutustaso, teknologinen osaaminen, turvallinen yhteiskunta ja toimiva infrastruktuuri. Aiemman menestyksen tekijät eivät kuitenkaan ole uuden menestyksen tausta. Kehityksessä mukana pysyminen vaatii huippuosaajien houkuttelemista Suomeen ja ennakkoluulotonta muutosvalmiutta. Päävastuu innovaatioista on yrityksillä ja yksilöillä, mutta taloudellisilla ulkosuhteillaan valtionhallinto voi osaltaan ruokkia myönteisiä kehityskulkuja. **Teknologiamurroksen suuntaa enteilevien signaalien havainnoinnin ja uusien markkinoiden identifioinnin** täytyy jatkossa olla aktiivisemmassa osassa Suomen edustustoverkon toimintaa. Suomalaisdiplomaatit ovat myös globaaleja kaupparatsuja, jotka omalla toiminnallaan ja välittämälläään informaatiolla luovat edellytyksiä sekä viennille, innovaatioille että investoinneille.

Vaikka kansainvälisen yhteistyön tarve olisi erityisen kipeä ilmastonmuutoksen, väestökehityksen, vesikysymysten ja finanssikriisien kaltaisten ongelmien kasvaessa, on monenkeskisten foorumeiden toimintakyky enenevästi halvaantunut. Maailmankonferenssit tuottavat enää harvoin loppuasiakirjoja ja yksiselitteisiä tuloksia, eikä uusia globaaleja sopimusneuvotteluja ole viime vuosina juurikaan aloitettu. Kehittyvät maat ovat kyseenalaistaneet YK:n turvallisuusneuvoston, Bretton Woods – instituutioiden ja muiden vanhojen rakenteiden edustavuuden. Näiden rakenteiden joustamattomuus on osaltaan johtanut erilaisten G-ryhmien, alueellisten ratkaisujen ja nousevien valtojen omien yhteenliittymien syntyyn. Suomen on kyettävä toimimaan tässä uudessa todellisuudessa, vaikka olemmekin monissa uusissa ryhmissä mukana korkeintaan EU-jäsenyytemme välityksellä. Suomen globaalin vaikutusvallan lähtökohtaisena haasteena olevasta pienestä koosta voi monenkeskisten järjestelmien kehittämisessä olla meille myös hyötyä. **Innovatiivisella ja ketterällä toimijalla on jatkossakin tilaa toimia globaalien ongelmien ratkaisijana**, olipa kyse perinteisten instituutioiden uudistamisesta tai omasta rauhanvälitystoiminnasta.

Globaalihallinnan tasapainoa muuttanut **kehittyvien maiden taloudellinen ja yhteiskunnallinen murros vaikuttaa koko kehityspolitiikan luonteeseen**. Kestävä kehitys on muuttumassa kaikkien yhteiseksi globaaliksi tavoitteeksi, jossa myös teollisuusmaille asetetaan omia tavoitteitaan. Nopea talouskasvu on nostanut joukon kehitysmaita äärimmäisestä köyhyydestä, vaikka maiden sisäiset tuloerot edelleen aiheuttavatkin mittavia ongelmia. Köyhyydestä irtipääseminen on yhä valtava maailmanlaajuinen haaste, mutta moni entisistä ja nykyisistä kehitysavun vastaanottajista on muuttunut avunantajaksi. Perinteinen suora apu kohdistuu jatkossa ennen muuta kaikkein köyhimpiin ja hauraimpiin valtioihin. Haurassa valtioissa ja kriisitilanteissa humanitaarisen avun merkitys korostuu ja tuo kehityspolitiikkaa lähemmäksi kriisinhallintaa ja rauhanvälitystä. Monenkeskinen apu valtaa alaa kahdenväliseltä, mutta alueellisten kehityspankkien asema vaikeutuu uudenlaisten rahoittajatahojen etsiessä suurempaa hyötyä omista lähtökohdistaan. Suomen kehityspolitiikassa monenkeskisten järjestöjen toimintaan vaikuttamisen merkitys kasvaa: esimerkiksi ohjaamalla Maailmanpankin instrumentteja luonnonkatastrofien ehkäisemiseen voi vaikuttavuus olla tuntuvasti kahdenvälisiä projekteja suurempi.

Kahdenvälisessä kehityspolitiikassaan Suomen on pohdittava strategisesti tehokkainta tapaa oman apunsa organisoimiseksi, sekä kansallisessa ja kansainvälisessä työnjaossa että kumppanimaiden vastaanottokyvyn ja tarpeiden huomioidessa. Yhteistyö Afrikan, Aasian ja Latinalaisen Amerikan maiden kanssa muuttuu jatkossa monimuotoisemmaksi, kun investoinneilla ja markkinoiden vapauttamisella on elimellisempi yhteys kehitykseen. **Koulutus-, terveys- tai cleantech-alan vienti voi samaan aikaan olla myös ihmisoikeusperustaista kehityspolitiikkaa**. Viennin tukemisen rahoituslähteet on harkittava tarkoin, sillä kehitysyhteistyömäärärahat suunnataan enenevästi kaikkein köyhimpiin maihin. Yhä useammin kehitysmaa on myös nouseva valta, taloudellinen kumppani ja yhteistoimija turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan alalla. Purkamalla raja-aitoja

valtion, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen väliltä sekä Suomessa että kumppanimaassa on mahdollista kehittää yhteisiä, uutta luovia hankkeita, jotka auttavat kehitysmaita hallitsemaan murrostaan myönteisesti ja hyödyttävät yhteiskuntaa mahdollisimman laajasti. Tehokas ja vaikuttava kehityspolitiikka myös takaa kansalaisten myönteisen suhtautumisen kehitysyhteistyöhön. Suomen maine vastuullisena ja pitkäjänteisenä kehitysyhteistyötoimijana antaa hyvän lähtökohdan monimuotoiselle kehityspolitiikalle, jossa kaupan, ihmisoikeuksien ja yhteiskuntavastuun on kuljettava käsi kädessä.

Yhteisymmärrys kestäväen kehityksen ja globaalin hyvinvoinnin tärkeimmistä kulmakivistä – kansainvälisestä ilmastopöimuksesta ja vuoden 2015 jälkeisistä kestäväen kehityksen tavoitteista – on vielä vaikeiden neuvottelujen takana. Näitä kuten monia muitakin neuvotteluja mutkistaa osaltaan arvoista ja maailmankatsomuksesta käytävä kamppailu läntisten teollisuusmaiden ja kehittyvien maiden välillä. Suomi on jo voimakkaasti kytkenyt ihmisoikeudet, tasa-arvon ja oikeusvaltioperiaatteen osaksi ulkopöitiikkaansa. Kansainvälisen arvo- ja normipohjan vahvistamista on syytä määrätietoisesti jatkaa. Hankalilta vaikuttavien neuvottelutilanteiden avaaminen vaatii kuitenkin lisää diplomatiaa, ei vähemmän. **Suomen on suunnattava ulkopöiittisia voimavarojaan ihmiskunnan yhteisten kohtalonkysymysten ratkaisemiseen** sekä altruistisista että itsekkäistä syistä. Oikeudenmukaisempi ja kestävämpi maailma on myös meidän etumme.

TULEVAISUUSKATSAUKSEN LAADINTAPROSESSI

Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsauksen laadinnasta vastasi ministeriön suunnittelu- ja tutkimusyksikkö. Työtä johti ministeriön johtoryhmä ja prosessiin osallistuivat ministeriön kaikki osastot osastopäällikkökeskusteluiden ja temaattisissa pienryhmissä toteutettujen työpajojen muodossa. Koko ulkoasiainhallinnon henkilökunnan näkemyksiä ulkopolitiikan tulevaisuudesta kartoitettiin ministeriön sisäisellä internet-kyselyllä. Katsauksen laadinnassa hyödynnettiin myös ulkopolitiikkaa luotaavia kansallisia mielipidetiedusteluita, ja ajatuksia testattiin matkan varrella suomalaisista yliopistopiskelijoista koostuneella paneelilla.

Ministeriön suunnittelu- ja tutkimusyksikkö noudatti tulevaisuuskatsausprosessissa strategisen ennakkoinnin metodologisia periaatteita ja hyödynsi kattavia kansainvälisiä yhteyksiään eri maiden hallintoihin ja tutkimuslaitoksiin. Taustatyössä käytettiin laajasti suomalaisia ja kansainvälisiä viranomais- ja tutkimusraportteja. Osana laadintaprosessia suunnittelu- ja tutkimusyksikkö loi skenaarioita, joiden tarkoituksena ei ollut täsmällinen tulevaisuuden ennustaminen, vaan mahdollisten tulevaisuuksien hahmottaminen. Tärkeimpiä megatrendejä skenaariotyössä olivat vallan keskittyminen ja pirstaloituminen, yhteistyön ja vastakkainasettelun dynamiikka, resurssien niukkuuden ja yltäkylläisyyden välinen tasapaino, yksilöiden aseman vahvistuminen, teknologian kehitys ja arvojen muutos. Lisäksi laadintatyössä pidettiin kaiken aikaa mielessä erilaisten ”mustien joutsenten” – odottamattomien mutta vaikutuksiltaan kauaskantoisten muuttujien – mahdollisuus.

