

Itä-Suomen kehittäminen tekisi Suomesta turvallisemman

Harriet Lonka

Filosofian tohtori, Pohjois-Savon kokonaisturvallisuuden klusteri -hankkeen vetäjä

Heikki Sirviö

Filosofian tohtori, aluekehityspäällikkö Pohjois-Savon liitossa

Suomen alueellisessa varautumisessa on aukko, jota ei voi korjata vain sotilaallisen puolustuksen keinoin. Korjaustyö on syytä aloittaa Itä-Suomesta.

Kokonaisturvallisuus on noussut Euroopassa tärkeäksi puheenaiheeksi. Suomi on tehnyt EU-komissiolle aloitteen EU:n varautumisunionista (*Preparedness Union*) ja presidentti Sauli Niinistö on saanut tehtäväkseen laatia komissiolle korkean tason kokonaisturvallisuusraportin.

Kokonaisturvallisuus on käsitteenä haastava uussana. Suomalaiseen turvallisuuskieleen se tuli vuonna 2012 valtioneuvoston periaatepäätöksessä. Käsite juontaa juurensa valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyöhön, jota on kehitetty vuosituhannen alusta lähtien yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen näkökulmasta tehostamaan eri hallinnonalojen varautumistoimintaa ja varautumiseen liittyvää yhteistyötä.

Venäjän vuonna 2014 aloittama ja 2022 täysimittaiseksi sodaksi eskaloima hyökkäys Ukrainaan on muuttanut varautumisen uhkakuvien näkymää. Varautuminen sotilaallisen uhan aiheuttamiin poikkeusoloihin on noussut nopeasti takaisin valmiussuunnittelun listojen kärkisijoille. Haasteena on, että maailma ei muidenkaan uhkakuvien osalta ole muuttunut lainkaan turvallisemmaksi. Ilmastomuutos ja luontokato, tuotanto- ja logistiikkaketjujen haavoittuvuudet sekä talouden epävarmuuden ja globaalin eriarvoisuuden kasvu edellyttävät tehokkaampaa häiriöihin varautumista monella tasolla. Kokonaisturvallisuuden käsite vaatii syventämistä ja nykyistä tehokkaampaa operationalisoimista.

Kokonaisturvallisuus on yhdessä huoltovarmuuden kanssa noussut keskeiseksi painopisteeksi myös työ- ja elinkeinoministeriön ohjassa aluekehitystoimintaa. Tässä artikkelissa hahmotamme, miten kokonaisturvallisuus ja aluekehittäminen liittyvät toisiinsa ja mitä haasteita näiden näkökulmien yhdistämiseen liittyy.

Aluekehittäminen on valtion alueeseensa kohdistaman hallinnan perustyökalu. Sen painoarvo valtion agendalla määräytyy suhteessa ajankohtaisiin poliittisiin ongelmiin, intresseihin ja voimasuhteisiin. Sama koskee aluekehittämisen sisältöä.

Valtion aluettaan koskevan suvereniteetin toteuttaminen edellyttää tasapainoista aluekehitys-

tä, jossa mitään aluetta ja sen kansalaisia ei jätetä oman onnensa nojaan. Aito huoli Suomen turvallisuudesta edellyttää vahvaa otetta aluekehittämiseen ja uudenlaisen tasapainon hakemista. Valtion toimintakykyä uhkaava leikkauspolitiikka ja suurimpia kaupunkiseutuja etuoikeuttava keskittävä aluepolitiikka muodostavat nähdäksemme turvallisuusuhkan. Aluekehitystä tulee toteuttaa taloudellisesti kestäväällä tavalla siten, että huolehtimalla valtion vastuulla olevista perusasioista (infrastruktuuri, koulutus, terveydenhuolto) luodaan kaikille alueille tasavertaiset edellytykset toteuttaa omia taloudellisia vahvuuksiaan.

Ilman elinvoimaa ei ole turvallisuutta. Geopolitiikka ei anna alueellisen, elinvoimalähtöisen varautumisen kehittämisen sen kummemmin armoa kuin aikaakaan. Eriytyvä aluekehitys ruokii poliittista polarisaatiota, joka on uhka sekä sisäiselle että ulkoiselle turvallisuudelle.

Elinvoimaiset alueet luovat perustan ja edellytykset ylläpitää turvallisuutta

Turvallisuuskäsitteestä aluekehitys on keskeinen asia kolmesta perustavasta syystä.

Ensimmäinen syy on poliittinen eli alueiden ja niiden asukkaiden myönteinen kiinnittyminen valtioon. Tähän liittyvät sellaiset käsitteet kuin alueellinen ja sosiaalinen koheesio, poliittinen vakaus ja kansalaisen lojaliteetti, jotka ovat ratkaisevia valtion kyvyllä tosiasiallisesti hallinnoida aluettaan.

Toinen syy on taloudellinen ja sen ydin Suomen kaikkien alueiden taloudellisten mahdollisuuksien täysimääräinen hyödyntäminen. Tähän liittyviä käsitteitä ovat alueellinen työnjako, tuotannolliset investoinnit ja niiden edellytyksiä luovat julkiset investoinnit (infrastruktuurit ja palvelut), toimitusvarmat arvoketjut ja huoltovarmuus. Taloutta tulee tässä yhteydessä tarkastella kansantalouden kokonaisuutena eikä vain valikoitujen toimialojen ja niiden ydinalueiden, tietotalouden urbaanien keskustien näkökulmasta ja ehdoilla. Alueiden vahvuuksia on hyödynnettävä ilmastopolitiikan käytännön toteutuksessa ja toisaalta talouden uudistamisessa vihreän siirtymän ja Euroopan riippuvuutta vihamielisistä autoritaarisista valtioista vähentävän ns. strategisen autonoma-

Aluekehityksen ja turvallisuuden elimellinen yhteenkuuluvuus on Suomessa unohdettu.

mian toteuttamiseksi. Jos tässä epäonnistutaan, keskeiset EU-tasolla linjatut tavoitteet tai valtion strategiset intressit eivät ole saavutettavissa.

Kolmas syy on sotilaallinen. Se tarkoittaa yhteiskunnan kykyä varautua sotaan ja sodan uhkan muodostamiin poikkeusoloihin eli huolehtimisesta kriittisten infrastruktuurien ja liikenneyhteyksien toimivuudesta sekä kokonaismaanpuolustuksen edellytyksistä. Tässä korostuvat sekä tarve puolustaa koko valtioaluetta että laajan valtioalueen maanpuolustukselle tarjoamat mahdollisuudet. Suomen liikenneinfrastruktuuria on esimerkiksi vahvistettava poikkeusoloja ja geopoliittikasta johtuvia muuttuvia tilanteita ajatellen länteen suuntautuvien yhteyksien osalta siten, että liikenne ei ole minkään yksittäisen reitin tai välineen varassa.

Kokonaisturvallisuuden ja aluekehityksen yhteydessä on siis kyse valtion poikkeusolojen toimintakyvyn turvaamisesta sekä maanpuolustuksen poliittisten, taloudellisten ja sotilaallisten edellytysten luomisesta myös normaaliolojen toimintaa tukevilla keinoilla. Tämä tarkoittaa koko maassa toimivia liikenneyhteyksiä, energiantuotantoa ja -siirtoa sekä dynaamisia, maan eri osien omia vahvuuksia hyödyntäviä aluetalouksia, joissa on alkutuotantoa, jalostusta ja tietotaloutta yhdistäviä arvoketjuja. Elinvoimaiset alueet luovat perustan ja taloudelliset edellytykset ylläpitää turvallisuutta sen kaikissa muodoissa ja ulottuvuuksissa.

Itäisen Suomen asemassa kiteytyy turvallisuuspolitiikan unohdus

Sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden haasteet ovat kytkeneet Suomen aluekehityksen turvallisuuteen.

Sisäisen turvallisuuden kannalta kysymys on ollut valtioalueen hallittavuudesta ja paikallisyhteisöjen ja niiden mukana kansalaisten kiinnittymisestä valtioon. Kyse on kansalaisten luottamuksesta sekä viranomaisiin että toisiinsa.

Ulkoisen turvallisuuden kannalta kyse on valtion kyvystä toteuttaa suvereniteettiaan koko valtioalueella. Tämän materiaaliset edellytykset ovat sidoksissa kykyyn hyödyntää koko valtioalueen taloudellista potentiaalia ja näin saavutettuun yhteiskunnan toimintakykyyn poikkeusoloissa.

Aluekehitys kytkeytyy myös kysymykseen maan kehittyneisyyden kansainvälisestä vertailusta: onko Suomi kokonaisuudessaan kansainvälisessä vertailussa kehittynyt, hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta, vai jakautuuko se vaurauden ja hyvinvoinnin saarekkeisiin, joiden ulkopuolella kehitystaso on alhainen, väestö ikääntynyttä tai pahoinvoivaa ja taloudelliset mahdollisuudet rajoittuneita. Aluekehityksen ja turvallisuuden välinen suhde voidaan kiteyttää toteamukseen, että poikkeusoloissa toimimisen edellytykset rakennetaan normaalioloissa.

Aluekehityksen ja turvallisuuden elimellinen yhteenkuuluvuus on Suomessa unohdettu. Syy tähän on 1990-luvulta asti vallinnut ajattelumalli, joka mieltää kansainväliset suhteet miltei yksinomaan taloussuhteina. Suomen valtion toimintaa ohjaava rationaliteetti ja käsitys yhteisestä edusta on mielletty hyvin kapeasti taloudellisen kilpailukyvyn kautta.

Sekä kilpailukyky että talous voidaan kuitenkin ymmärtää useammalla tavalla. Mitä valtion toiminnassa pidetään järkevänä tai tärkeänä riippuu siitä, miten kapeasti tai laveasti kansainvälinen kilpailu määritellään. Koskeeko se yksinomaan vientiyritysten menestystä globaalissa taloudessa vai myös menestystä esimerkiksi inhimillisen kehityksen indeksillä arvioituna? Entä missä määrin kilpailussa on kyse kansainvälisen politiikan perusasiasta, selviytymisestä valtioiden välises-

sä voimapolitiisessa kamppailussa? Nämä eri näkökulmat huomioimalla voidaan myös hahmottaa kenen turvallisuudesta puhumme kokonaisturvallisuuden kautta. Valtion, alueiden, eturyhmien, paikallisyhteisöjen tai yksilöiden turvallisuusintressit eivät ole lähtökohtaisesti yhteismitalliset, ja siksi niiden yhteensovittaminen vaatii kokonaisvaltaista ymmärrystä ja työtä.

Suomen näköaloja kilpailukykyyn on hallinnut 2000-luvun alusta alkaen Nokia-kokemus: odotusten keskittyminen korkeaan teknologiaan ja korkeaa lisäarvoa tuottavaan tietotalouteen. Tietotalous on tutkimus- ja innovaatiopainotteista, ja tästä on päätelty kansainvälisiä kehitysoppeja seuraten, että taloudellinen kehitys edellyttää maksimaalista verkottumista, joka on mahdollista vain suurimmille kaupunkiseuduille.

Pääkaupunkiseudun ja Tampereen välisen kasvukäytävän ulkopuolelle jäävät alueet ovat joutuneet käymään ankaraa kamppailua menestyäkseen maan sisäisessä kilpailussa, jonka panoksia ovat tulevaisuudenusko ja julkiset investoinnit, jo olemassa olevien infrastruktuurin ja palveluiden ylläpitäminen mukaan lukien. Erityisen vaikeaan asemaan on joutunut Itä-Suomi. Sen valtina muuhun Suomeen nähden pidettiin pitkään yhteistä rajaa Venäjän kanssa, mutta Venäjän aloitettua täysimittaisen sodan Ukrainassa rajasta tuli ensin Venäjän vastainen raja ja vuoden 2022 jälkeen se on monilta osin sulkeutunut. Samalla sulkeutuivat Itä-Suomessa monet aluekehityksen näkymät.

Tosiasiallisesti geopolitiittinen muutos ei rajaudu raja-alueeseen vaan koskee koko Suomen sisämaa-aluetta Itä-Lappia myöten. Jos raja ei yhdistä, se erottaa. Vallitsevassa tilanteessa Suomen itärajasta on tullut EU:n ja Naton ulkoraja. Sitä vasten sijaitseva Suomen sisämaa-alue on hyvin haavoittuvassa asemassa oleva reuna-alue, jonka yhteydet muuhun maailmaan, myös taloudellisessa mielessä, ovat muodostuneet pitkiksi.

Itäisen Suomen asemassa kiteytyy suomalaista aluekehitysajattelua vaivaava turvallisuuspolitiikan unohdus. Kilpailukykyyn rinnalla olisi huolehdittava valtion alueellisesta eheydestä, huoltovarmuudesta ja poikkeusolojen toimintakyvystä. Unohduksen syy on lähes yksinomaan tietota-

louden malliin nojaava käsitys kilpailukykyvystä ja tähän kytkeytyvien taloudellisten ja poliittisten intressien ylliedustus. Unohdusta ruokkii myös ajatusmalli, jonka mukaan kylmän sodan päättymisen jälkeinen globalisaation aikakausi olisi jonkinlainen pysyvä normaali ja Suomi taloussuhteiden kautta muuhun maailman kytkeytyvä lintukoto. Unohduksen seuraus on julkisten investointien kohdentaminen suurimmille kaupunkiseuduille ja eriytyvä aluekehitys. Turvallisuuspoliittisia seurauksia ovat alikehityksen kierteeseen ajautuvat alueet ja huonosti voivat yhteisöt, vahvistuva poliittinen polarisaatio sekä valtion heikkenevä toimintakyky. Tähän kehitysdynamiikkaan on välttämätöntä puuttua ajoissa. Tarvittava aluekehitystä koskeva ajattelun ja arvojen muutos on mahdollista saavuttaa kokonaisturvallisuuden näkökulman avulla.

Yhteiskunnallisen turvallisuuden käsitteet ovat tulkinnanvaraisia ja alati muuttuvia

Suomen kansallisen varautumisen konseptit ovat rakentuneet vuosikymmenten mittaan maailman muutosten sekä yhteiskunnan vaatimusten ja odotusten myötä. Maailmansotien jälkeisen ajan siviiliyhteiskunnan tuesta maanpuolustukselle on kuljettu vähitellen yhteiskunnan kokonaisvarautumisen järjestelyihin. Kaaret ovat pitkiä: valmiuslaki kokosi sotien jälkeen kehittyneen hajanaisen valmiussääntelyn yhteen 1991 ja lain päivitys uuden perustuslain aikaan valmistui 2011. Ensimmäisen kerran valmiuslain pykälää sovellettiin poikkeusolojen hallintaan pandemiakriisissä 2020–2021.

Teknologinen kehitys vei 1900-luvun lopulla yhteiskuntaa yhä sofistikoituneempiin ja erikoistuneempiin turvallisuusjärjestelyihin. Turvallisuuden ylläpito vaati erikoistumista ja erikoisosaamista. Vuosituhannen vaihteessa kuitenkin havahduttiin siihen, että yhteiskunnan turvallisuustoiminnot oli liian pitkälle kapseloitu erilisille turvallisuus- ja valmiusyksiköille niin hallinnossa kuin yksityisellä puolellakin. Tajuttiin, että turvallisuuden tavoitetta ei saavuteta, jos sen tekemiseen osallistuvien joukkoa ei laajenneta.

Tässä vaiheessa turvallisuuden määritelmä laajeni ensin perinteisestä ulko- ja turvallisuuspoli-

tiikan ytimestä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erilaisiin jaotteluihin. Ne antoivat vähitellen tilaa myös eri alojen turvallisuussäätelyn kehittämiseksi, ja kokonaisuudesta alettiin puhua elintärkeiden toimintojen turvaamisena. Lopulta valtioneuvosto otti käyttöön kokonaisturvallisuuden käsitteen. Asia jäi kuitenkin periaatepäättösten tasolle eikä valtion johdon organisoimista uudistettu milloin toimivaltuuksia synnyttävällä, säätelyyn pohjautuvalla tavalla johtamaan kansallista varautumista. Ainoa valtioneuvoston lakisääteinen poliittisen johtamisen elin on turvallisuusasioissa edelleen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministeriö. Sen mandaatti ja osallistujajoukko heijastaa perinteistä ajatusta ulko- ja turvallisuuspolitiikan ”kovasta ytimestä”.

Koronakriisin seurauksena kansallisen turvallisuuden ja varautumisen säätelyä ollaan vihdoin tarkastelemassa jonkinlaisena kokonaisuutena. Edelleen kokonaisturvallisuuden käsite on kuitenkin enemmän iskusana kuin johdonmukaisesti turvallisuusajattelua jäsentävä kehittämisen työväline. Ei se toki oikeudellinen käsite olekaan, kuten valtioneuvosto on linjannut. Konseptin kehittäminen on ulkoistettu puolustushallintoon kuuluvalla turvallisuuskomitealle, joka on virkamiehistä koostuva valtioneuvoston tukielin.

Pahimmillaan kokonaisturvallisuuden käsite uhkaa näivettyä eufemismiksi, jota käytetään, kun turvallisuudesta puhuminen kuulostaa liian latautuneelta ja herättää ikäviä kysymyksiä esimerkiksi toimivallan jaosta ja johtamisesta. Merkillinen paradoksi on, että vaikka turvallisuuden järjestelyihin liittyy täsmällisiä, pakkokeinojen käyttöön oikeuttavia valta-asetelmia, yhteiskunnallisen turvallisuuden käsitteet ovat tulkinnanvaraisia, alati muuttuvia ja heiverröisesti lainsäädännössä määriteltäviä.

Kun nyt innokkaasti myymme suomalaista kokonaisturvallisuuden mallia maailmalle, olisi hyvä katsoa myös lähelle ja miettiä, miten tämän ajatuskehikon saisi toimimaan oman maan kehittämistyössä. Erityisen tärkeää olisi miettiä, miten kaikki toiminnan tasot – alueet, kunnat, paikallisyhteisöt, yritykset ja yksilöt – saadaan aidosti osallisiksi ja omistajiksi poikkialaisen turvallisuustyön kehittämiseen.

Aluekehittämisen on ulotuttava myös alueellisen varautumisen kehittämiseen

Aluekehittämisen ja kokonaisturvallisuuden suhteessa – tai aluekehittämisen tarkastelussa kokonaisturvallisuuden kautta – on kyse yhtenäisyydestä tai prosessina ymmärrettynä integraatiosta. Yhtäältä aluekehitystyö integroi alueet valtion poliittisesti, taloudellisesti ja myös sotilaallisesti. Toiseksi aluekehittämisen tavoite on luoda hyvän kehityksen kierre, joka integroi aluetta sisäisesti sekä taloudellisesti että poliittisesti ja luo näin edellytykset kansalaisten tulevaisuudenuskolle ja yhteiskunnalliselle luottamukselle. Kolmanneksi myönteinen talouskehitys integroi alueita Suomen, Euroopan ja maailman talouteen. Tällä on merkitystä paitsi alueen ja Suomen talouskehitykselle, myös EU:n politiikkatavoitteiden, kuten vihreän siirtymän ja strategisen autonomian, toteutumiselle.

Aluekehityksen kokonaisturvallisuuskulma liittyy näin eurooppalaisen koheesiopolitiikan pitkään jatkumoon, mutta se myös vahvistaa Euroopassa unohduksissa ollutta tarvetta varautumiseen ja kriisivalmiuteen. Suomella on itsellään sekä perinteitä että välineitä oman turvallisuusongelmansa ratkaisemiseen ja samalla paljon annettavaa muun Euroopan turvallisuusvalmiuksien parantamisessa. Tämä kuitenkin edellyttää eurooppalaisen koheesiopolitiikan perusperiaatteen, jonka mukaan mitään aluetta ei jätetä jälkeen, toteuttamista myös kansallisesti. Samoin se edellyttää suomalaisen kokonaisturvallisuuden osatekijöiden järjestämistä koherentiksi ja toimivaksi kokonaisuudeksi. Vastuut, toimivalta, lainsäädäntö ja resurssit on määriteltävä selkeästi. Alueiden vahvuuksista lähtevän aluekehittämisen on ulotuttava myös alueellisen varautumisen johtamisen systeemiin kehittämiseen.

Turvallisuuden tavoitteiden määrittely ja tuottaminen ei saa olla viranomaisten yksinoikeus. On luotava kokonaisturvallisuuden alueellisen organisoimisen malleja, jotka ovat levitettävissä myös laajempaan käyttöön Suomessa ja muualla EU:ssa. Tällainen kokonaisturvallisuuden ja aluekehityksen tavoitteet ja välineet yhdistävä malli on rakenteilla Pohjois-Savossa, missä sitä kutsutaan kokonaisturvallisuuden klusteriksi. ■