FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja
EU ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Suuri valiokunta
Eduskunta 17.10.2025

Asia: VNS 7/2025 Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta. Tässä lausunnossa käsittelen ensin selontekoa ja sen merkitystä yleisesti ja tämän jälkeen keskityn sen tulevaisuusnäkökulman EU-ulottuvuuteen. Lausunnossani pyrin myös huomioimaan valiokunnan kuulemistilaisuudessa esiin nousseita näkökantoja ja kysymyksiä.

Yleisesti selonteosta ja sen EU-ulottuvuudesta

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa (VNS 7/2025) vastaa hyvin tavoitteeseen edistää eduskunnan ja valtioneuvoston tulevaisuusvuoropuhelua. Siinä korostuu ennakoinnin merkitys mahdollisten muutosten hahmottamisessa ja niihin varautumisessa.

Ennakoinnin tavoitteena ei ole tuottaa ennusteita, vaan skenaarioita eli mahdollisia kehitysvaihtoehtoja, joista käytävä keskustelu auttaa päätöksentekijöitä ja -valmistelijoita hahmottamaan edessä olevia merkittäviä poliittisia kysymyksiä ja niihin soveltuvia politiikkatoimia. Selonteko on temaattisesti ja tiedollisesti laaja-alainen, ja sen valmisteluun on osallistunut useita hallinnonaloja. Myös asiantuntijoita on hyödynnetty laajasti.

Näkemykseni mukaan pyrkimys lisätä ennakoinnin merkitystä valmistelussa ja päätöksenteossa näkyy selonteossa. Vaihtoehtoisten tulevaisuusskenaarioiden yhteydessä esitetään myös politiikkatoimia niihin varautumiseksi. Selonteossa on lisäksi erillinen osa, jossa käsitellään hallituksen tekemiä havaintoja sekä selonteon hyödyntämistä valmistelussa ja päätöksenteossa.

Selonteon vaikuttavuuden kannalta on keskeistä, miten syvällisesti selonteon peräänkuuluttama strateginen ennakointi juurtuu osaksi valmistelua ja päätöksentekoa eri tasoilla.

Arvioni mukaan selonteko tarjoaa kattavan analyysin Suomen toimintaympäristön muutoksista ja esittää vuoteen 2045 ulottuvia tulevaisuusskenaarioita. Tämä tarjoaa hyvät lähtökohdat eduskunnan ja valtioneuvoston väliselle tulevaisuusvuoropuhelulle ja sen kehittämiselle.

Euroopan unionin (EU) kehitys on tunnistettu yhdeksi keskeiseksi tekijäksi Suomen tulevaisuuden kannalta. Selonteko tarkastelee EU:ta ennen kaikkea strategisena, taloudellisena ja turvallisuuspoliittisena toimijana. Kokonaiskuva on laaja ja geopoliittisten kehityskulkujen valossa perusteltu. Toisaalta analyysissa jää joitakin EU:n kehitykseen liittyviä osa-alueita vähemmälle huomiolle, joita käsittelen lausuntoni loppupuolella.

Hallitus on viime vuosina onnistunut tuomaan uutta virtaa Suomen EU-politiikan ennakkovaikuttamiseen, mikä on näkynyt myös eduskunnan valiokuntien työssä, esimerkiksi avaintavoitteiden käsittelyssä.

Tätä taustaa vasten on perusteltua pohtia, millaisia konkreettisia mahdollisuuksia valtioneuvoston ennakointityö voi avata EU-vaikuttamisen oikea-aikaisuuden ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi, esimerkiksi suhteessa seuraaviin kokonaisuuksiin: 1.) EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (MFF), 2.) komission työohjelmiin ja 3.) seuraavaan, vuonna 2029 käynnistyvään, institutionaaliseen sykliin (Eurooppa-neuvoston strateginen ohjelma ja uuden komission poliittiset suuntaviivat). Keskustelu EU:n kehitysvaihtoehdoista voi edesauttaa myös seuraavien eduskuntavaalien yhteydessä käytävää EU-keskustelua.

Tulevaisuusselonteon vaihtoehtoisten tulevaisuuksien lähtökohdat

Selonteon tulevaisuusskenaarioiden lähtökohtana on yhtäältä strategisen kilpailun kiristyminen ja toisaalta globaalien ongelmien muuntuminen Suomen ja Euroopan tulevaisuutta uhkaaviksi tekijöiksi. Kehityskulut ovat keskenään sidoksissa: kiristynyt kilpailuasetelma näivettää muodollista ja epämuodollista monenkeskistä yhteistyötä ja heikentää globaaleja ja alueellisia ratkaisumekanismeja. Sääntöperustaisen järjestelmän heikentyessä maailmanjärjestykseen vaikuttavat keskeisesti perinteiset valtioiden väliset hierarkiat ja niissä tapahtuvat muutokset. Teesejä siirtymästä kaksinapaiseen Yhdysvaltojen ja Kiinan määrittämään järjestykseen haastavat kompleksisuuteen nojaavat arviot. Näiden mukaan orastavasta kaksinapaisuudesta huolimatta joillakin keskeisillä politiikkasektoreilla, esimerkiksi teknologiassa, läntinen maailman on toistaiseksi säilyttänyt hallitsevan aseman esimerkiksi finanssimarkkinoilla, ja moninapaisuus on ilmeistä esimerkiksi energiasektorilla ja tiedon tuottamisessa.

Selonteossa arvioidaan, että EU:sta on tullut aiempaa geopoliittisempi ja strategiseen kilpailuun osallistuva toimija. Erityisesti Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on korostanut EU:n roolia arvoyhteisönä ja turvallisuusyhteisönä jäsenvaltioilleen. EU:n laajentuminen kytketään suorasti osaksi unionin geopoliittista kehitystä. Laajentumisen nähdään vahvistavan vakautta, rauhaa, demokratiaa ja hyvinvointia Euroopassa sekä tukevan unionin omaa geopoliittista asemaa.

Selonteossa arvioidaan myös, että odotukset EU:n vahvempaa toimijuutta kohtaan ovat kasvaneet. Suomessa tämä on heijastunut erityisesti turvallisuuden ja puolustuksen teemoihin. EU ja Nato nähdään toisiaan täydentävinä, erityisesti kriisivarautumisen ja puolustusteollisuuden kehittämisen näkökulmasta. Näkemykseni mukaan selontekoon pohjaavassa keskustelussa olisi perusteltua korostaa erityisesti sitä, että unionin asema ja toimintakyky on tulevaisuudessa kytköksissä sen taloudelliseen kilpailukykyyn.

Taloudellisten ulkosuhteiden vahvistamisen rinnalla keskeisiä EU:n tulevaisuutta määrittäviä tekijöitä ovat unionin talouden reformit: sisämarkkinoiden syventäminen ja laajentaminen, kilpailupolitiikka, investointikyvyn vahvistaminen, teknologiset innovaatiot sekä siirtymä hiilineutraaliin talouteen.

Strategisen kilpailun kiristyessä EU:n merkitys Suomen turvallisuudelle, talouskasvulle ja hyvinvoinnille korostuu entisestään. Selonteosta piirtyy kuva, jossa EU:n tulevaisuus on Suomelle kohtalonkysymys — unionin yhtenäisyys ja toimintakyky vaikuttavat ratkaisevasti Suomen turvallisuuteen ja taloudelliseen liikkumatilaan.

Selonteon EU-osuuksissa nostetaan esiin tärkeä havainto liittyen unionin strategisen autonomian lisäämiseen. Tämä on Suomelle samalla sekä mahdollisuus että haaste. Yhtäältä unionin strategisen autonomian lisääminen tarjoaa Suomelle vakaat markkinat, vaikutusvaltaa ja turvallisemman toimintaympäristön. Toisaalta se edellyttää Suomelta aktiivista vaikuttamista, jotta strateginen autonomia kehittyy Suomen etujen mukaisesti.

EU-analyysi ja kehitysvaihtoehdot

Selonteossa esitetyt EU:n tulevaisuusskenaariot ovat hyvin perusteltuja. Niistä piirtyy kaksi päälinjaa: 1.) integroitunut ja vahva EU, joka nojaa yhtenäisyyteen ja onnistuu laajentumisessa, ja 2.) toimintakyvytön ja purkautuva EU, jonka jäsenvaltiot ajautuvat omille linjoilleen ja integraatio osittain purkautuu. Ulkoisen toimintaympäristön vaihtoehtoiset kehityskulut määrittävät tulevaisuuden EU:n luonnetta neljän mallin kautta: 1.) vahva ja integroitunut linnake, 2.) vaikutusvaltainen ja verkostoituva unioni, 3.) taantuva ja

talouskeskeinen unioni tai 4.) heikko ja hajoava unioni.

Kiinnittäisin valiokunnan huomiota siihen, että ennakoinnissa tavoitteena on rakentaa selvärajaisia skenaarioita, joiden avulla eri tulevaisuuksien hahmottaminen on mahdollista. Pääsääntöisesti ennakoinnissa kuitenkin korostetaan, että tosiasiallinen tuleva kehitys ei välttämättä ole näin suoraviivaista, ja siten EU:n tuleva kehitys voi käytännössä vastata yhdistelmää eri skenaarioista.

EU-kontekstissa huomiota on syytä kiinnittää kokonaiskuvan rinnalla unionin keskeisten politiikkasektorien kehitykseen, joiden puitteissa voi tapahtua vahvistumista tai heikkenemistä.

Nostoja suhteellisen vähälle huomiolle jäävistä keskeisistä EU-kysymyksistä

EU:n globaali rooli ja ulkoinen vaikutusvalta: EU:n geopoliittista asemaa tarkastellaan pääasiassa Venäjän, Yhdysvaltojen ja Kiinan kontekstissa. EU:n suhteet niin sanottuun globaaliin etelään (muun muassa Afrikkaan, Etelä-Amerikkaan ja Indopasifiselle alueelle) jäävät huomattavasti vähemmälle huomiolle. Strategisen kilpailun ympäristö käsittää myös aiempaa itsevarmemmat alueelliset suurvallat ja näiden globaalit ja alueelliset pyrkimykset. Näiden suhteiden kehitys vaikuttaa merkittävästi EU:n globaaliin asemaan ja unionin strategista autonomiaa tukeviin kumppanuuksiin.

Tätä taustaa vasten, geopoliittisen ja -taloudellisen lähestymistavan (sekä lyhyen tähtäimen transaktionaalisten ratkaisujen) rinnalla on edelleen perusteltua kiinnittää huomiota unionin asemaan sääntely- ja kehitysyhteistyön toimijana sekä kestävän kehityksen pitkäjänteisenä edistäjänä. Yhdysvaltojen vetäytyessä globaalien ongelmien ratkaisussa taka-alalle EU:n toimijuuteen kohdistuu aiempaa suurempia odotuksia.

EU:n institutionaalinen kehitys ja päätöksenteko: Selonteko tunnistaa unionin toimintakyvyn keskeiseksi strategiseksi kysymykseksi. Se korostaa tarvetta unionin poliittiselle yhtenäisyydelle toimintakyvyn takeena. Yhtenäisyyden kannalta keskeiset kysymykset – esimerkiksi EU:n yhteisen arvoperustan, identiteetin ja poliittisen johtajuuden kehitys – jäävät selonteossa kuitenkin suhteellisen vähälle huomiolle. Eurooppalaisen yhteisöllisyyden ja demokratian määrätietoinen vahvistaminen on tärkeää unionin koheesion ja resilienssin kannalta.

Vahvemman ja geopoliittisemman unionin rinnalla selonteko piirtää myös kuvaa aiempaa epäyhtenäisemmästä ja jopa osin purkautuvasta EU:sta. Toimintakyky epäyhtenäisyyden oloissa ei ole vain tulevaisuuden, vaan myös nykyhetken kysymys. Tätä taustaa vasten

selonteossa ja siihen liittyvässä keskustelussa tulisi kiinnittää huomiota unionin toimintakyvyn takaamiseen epäyhtenäisyyden oloissa.

Unionin päätöksentekokykyä voidaan tehostaa merkittävästi nykyisten perussopimusten puitteissa. Määräenemmistöpäätösten laajentaminen unionin ja Suomen turvallisuuden kannalta keskeisissä asioissa tulisi nähdäkseni olla yksi Suomen tulevaisuuteen varautumisen ydinalueista.

Mikäli unionin toimintakykyä ei onnistuta vahvistamaan, on myös Suomessa syytä varautua joustavan ja eriytyvän integraation mahdollisuuksiin ja riskeihin. Tutkimuskirjallisuuden valossa unionin rakenteiden puitteissa tapahtuva joustava/eriytyvä integraatio voi tukea EU:n toimintakykyä ja kehitystä, mikäli se ei ole ristiriidassa EU:n arvopohjan tai kyseisten politiikkasektorien yhdessä sovittujen keskeisten päämäärien kanssa.[1] Joustavan/eritahtisen integraation lisääminen on nostettu esiin myös yhdeksi keskeiseksi keinoksi hallita unionin laajentumisesta johtuviin mahdollisiin päätöksenteon ongelmiin.

Ukrainan turvallisuusjärjestelyjen luomiseksi perustettu ”halukkaiden koalitio”, johon osallistuu myös unionin entinen jäsenvaltio Iso-Britannia, on nostanut integraation kehitystä koskevaan keskusteluun eurooppalaisen yhteistyön kehittymisen EU-rakenteiden laitamilla tai ulkopuolella. Hallitusten välisiä järjestelyjä on esitetty myös puolustushankkeiden rahoittamiseksi ja koordinoimiseksi.[2] Tässä yhteydessä esimerkkinä on käytetty eurokriisin yhteydessä perustettua Euroopan vakausvälinettä.

Yhteistyön etenemisen ja tiivistymisen mahdollisuudet EU-rakenteiden ulkopuolella saattavat lähivuosina nousta keskusteluun, mikäli EU:n toiminta- ja päätöksentekokyky heikkenee. Suomen varautumisessa vaihtoehtoisiin tulevaisuuksiin on tarkoituksenmukaista ennakoivasti keskustella sekä unionin puitteissa että sen ulkopuolella mahdollisesti etenevistä yhteistyö- ja integraatiohankkeista.

Suomen kannalta keskeinen näkökohta on hankkeiden avoimuus halukkaille ja kyvykkäille jäsenvaltioille. Arvioni on, että unionin puitteissa tapahtuva (tai niihin kytkeytyvä) joustava/eritahtinen kehitys turvaa pienempien jäsenvaltioiden vaikuttamis- ja tiedonsaantimahdollisuudet paremmin kuin EU-rakenteiden ulkopuolella tapahtuva

[1] The International Spectator, Volume 57, 2022: Special Issue “Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy”. Guest Editors: Nicoletta Pirozzi, Matteo Bonomi, Sandra Lavenex. Saatavilla: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2022.2038424
Submit an article Journal homepage

[2] Guntram B. Wolff Armin Steinbach Jeromin Zettelmeyer, 2025: The governance and funding of European rearmament. Bruegel. Saatavilla: https://www.bruegel.org/policy-brief/governance-and-funding-european-rearmament

yhteistyö. Tähän vaikuttaa se, että unionin puitteissa tapahtuvissa hankkeissa yhteisillä EU-instituutioilla on roolinsa. Instituutioiden tehtävänä on myös valvoa, että hankkeet tukevat koko unionin tavoitteita.

EU:n talousmalli ja kilpailukyky: Selonteko tunnistaa kiristyneen strategisen kilpailun vaikuttavan keskeisesti globaaliin ja EU:n talouteen. Kilpailun muuntuminen geotaloudelliseksi kamppailuksi vaikuttaa myös hiilineutraaliin talouteen siirtymiseen. EU:n talousmallin tulevaisuuden kehityksen vaihtoehtoja — kuten sisämarkkinoiden ja kilpailupolitiikan (ml. valtiontuet ja teollisuuspolitiikka) sekä finanssipolitiikan kehitystä — käsitellään selonteossa varsin niukasti. Vaihtoehtoisten talousmallien tarkastelu palvelisi kuitenkin suomalaista valmistelua ja päätöksentekoa. Yhtäältä koko EU:n talouden uudistumiskyky ja kilpailukyky vaikuttavat suoraan Suomen talouspoliittiseen liikkumatilaan. Toisaalta EU:n strategisen autonomian vahvistamiseen taloudessa liittyy Suomen talouden kannalta herkkiä kysymyksiä. Vaihtoehtoisten mallien hahmottaminen palvelisi nähdäkseni niihin liittyvien mahdollisuuksien ja riskien puntarointia.