

Tuomas Iso-Markku

MILLLAISEN EU:N HALUAMME?

Näkymiä vaihtoehtoiisiin tulevaisuuksiin

Sitran muistio

© Sitra 2024

**Millaisen EU:n haluamme?
Näkymiä vaihtoehtoihin tulevaisuuksiin**

Kirjoittaja: Tuomas Iso-Markku, Ulkopoliittinen instituutti

Taitto: Grano Oy

ISBN 978-952-347-387-4 (nid.)
ISBN 978-952-347-388-1 (PDF) www.sitra.fi
ISSN 2737-1034 (verkkajulkaisu)

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi tuotettuja sisältöjä.

Sisällys

Esipuhe	4
Tiivistelmä	6
Sammanfattning	8
Summary	10
1. Johdanto	12
2. EU:ta koskevan tulevaisuuskeskustelun rajoitteet	17
3. Sitran ja UPI:n tulevaisuustyöpajojen antia	20
4. Viisi EU:n tulevaisuuden kannalta merkittävää kysymystä	23
#1 Mitä jos EU luopuu / pitää kiinni tavoitteestaan olla ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä?	24
#2 Mitä jos liberaalit arvot ovat edelleen / eivät enää ole valtavirtaa EU:ssa?	28
#3 Mitä jos EU kykenee / ei kykene syventämään kumppanuuksiaan kehittyvien talouksien kanssa?	31
#4 Mitä jos EU:n laajentuminen toteutuu / ei toteudu?	34
#5 Mitä jos sään ääri-ilmiöt alkavat / eivät ala merkittävästi vaikuttaa elinoloihin ja elinkeinojen harjoittamiseen Euroopassa?	37
5. EU:n tulevaisuus viimeaikaisten ennakointiraporttien silmin	40
6. Lopuksi: Millaisen EU:n haluamme?	45
Lähteet	47
Työpajojen osallistujat	49
Kirjoittajasta	50

Esipuhe

Tällä hetkellä Eurooppa tuntuu olevan jonkinlaisessa välitilassa. Kylmän sodan jälkeinen järjestelmä perustui jatkuvalla talouskasvulla, laajentuvilla globaaleilla markkinoilla, länsimaisten liberaalien arvojen ja demokratian vahvistumiselle sekä yhteisille, mutta länsivetoisille, instituutioille. Nyt tiedostetaan yleisesti, että tämä järjestys on murroksessa, mutta uusi aika ei ole vielä koittanut, eivätkä uuden järjestyksen rakenteet ole vielä selväpiirteiset.

Viime vuosikymmenen aikana kylmän sodan jälkeisen järjestelmän perustuksia on haastettu eri suunnilta. Ilmastonmuutos, luontokato, globaalin kilpailun koveneminen ja voimatasapainon merkittävät muutokset sekä geoeconomian esiinmarssi – politiikan, turvallisuuden ja talouden yhteen kietoutuminen – kyseenalaistavat totut tapamme navigoida maailmassa. Puheet ”permakriisistä”, pitkittyneestä epävakauden kaudesta, kuvaavat nykytilannetta, jossa vanhat tapamme ratkaista ongelmia eivät enää toimi.

Epävarmuus tulevasta kääntyy usein peloksi ja ahdistukseksi, jotka näkyvät haluna palata kauas menneisyyteen. Monet poliittiset liikkeet ja toimijat eri puolilla Eurooppaa ratsastavat kaipuulla ennustettavampaan eiliseen. Tulevaisuuden epävarmuutta voi kuitenkin pyrkiä hallitsemaan rakentavammalla tavalla: etsien ja pohtien tulevaisuuteen liittyviä kriittisiä epävarmuuksia ja mitä jos -kysymyksiä systemaattisesti ja monialaisesti.

Kansainvälinen murroskausi näkyy sekä Ulkopoliittisen instituutin että Sitran strategioissa ja päivittäisessä työssä. Suomen ja suomalaisten hyvinvoinnin ja menestyksen edistäminen edellyttää kokonaisvaltaista kansainvälisen politiikan, talouden ja turvallisuuden ymmärrystä ja ennakkointia. Tämä on myös keskeinen syy, miksi Sitra ja Ulkopoliittinen instituutti haluavat syventää yhteistyötään.

Ilman riittävän pitkää ja laajaa tulevaisuushorisonttia EU-politiikan agenda on vaikea painottaa, suunnata ja kehystää oikein.

Tässä muistiossa luotaamme Suomen ja maailman muutosta ja tulevaisuutta yhteisestä eurooppalaisesta näkökulmasta, joka on Suomelle ensiarvoisen tärkeä kovenevan kilpailun maailmassa. Suomen taloudellinen menestys, turvallisuus ja kansainväliset vaikutusmahdollisuudet ovat entistä tiiviimmin sidoksissa eurooppalaisiin päätöksiin. Ilman pitkäjänteistä tulevaisuuden ennakkointia EU-politiikkaa on vaikea suunnitella ja suunnata.

Tämä julkaisu on keskustelunavaus, ei tyhjentävä selvitys kaikista unionin tulevaisuuteen vaikuttavista tekijöistä. Se kutsuu pohtimaan useita erilaisia tulevaisuuksia – ja miettimään, millaisen EU:n oikein haluamme ja mitä voisimme tehdä sen eteen jo tänään.

Helsingissä 12.8.2024

Sinikukka Saari

johtava tutkija, Suurvaltapolitiikka ja ennakkointi
Ulkopoliittinen instituutti

Vesa-Matti Lahti

johtava asiantuntija, ennakkointi
Sitra

Tiivistelmä

Tämä Sitran ja Ulkopoliittisen instituutin (UPI) yhteistyössä valmisteleva julkaisu haluaa herätellä EU:hun liittyvää tulevaisuuspohdintaa ja -keskustelua. Molempia tarvitaan sekä EU-päätöksenteon että suomalaisen EU-vaikuttamisen pohjaksi. Ilman riittävän pitkää ja laajaa tulevaisuushorisonttia EU-politiikan agenda on vaikea painottaa, suunnata ja kehystää oikein.

Euroopan unionilla on juuri nyt edessään suuria päätöksiä ja valintoja, jotka ohjaavat sen toimintaa pitkälle tulevaisuuteen.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa, jonka kulkuun ja lopputulemaan EU voi omilla toimillaan vaikuttaa, tulee määrittämään Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristöä vuosiksi eteenpäin. Ukrainan tukemisen ohella Euroopan, EU mukaan lukien, olisi kyettävä ottamaan aiempaa suurempaa vastuuta omasta turvallisuudestaan Yhdysvaltojen keskittyessä strategiseen kilpailuun Kiinan kanssa.

Globaalisti EU:n demografinen ja taloudellinen painoarvo ovat jo pitkään olleet laskusuunnassa, ja sen teknologinen takamatka suhteessa Yhdysvaltoihin ja Kiinaan on kasvanut. EU:n olisikin keksittävä uusia keinoja omien vaikutusmahdollisuuksiensa turvaamiseksi.

Näiden lisäksi Euroopan – ja koko planeetan – tulevaisuuden yllä leijuu ilmastonmuutoksen, luontokadon ja ympäristön saastumisen muodostaman kolmoiskriisin varjo. Nykyhetken ja välittömän lähitulevaisuuden toimilla on ratkaiseva merkitys siinä, onko kriisi mahdollista saada vielä hallintaan.

Tämä muistio on ennen kaikkea keskustelunavaus, ei tyhjentävä selvitys unionin tulevaisuuteen vaikuttavista tekijöistä.

Muistio korostaa aluksi sitä, kuinka vaikeaa tulevaisuusorientoituneen otteen omaksuminen EU:n kaltaisessa poliittisessä järjestelmässä on. Tulevaisuuskeskustelua rajoittavat olennaisesti lyhyt tulevaisuushorisontti, jaetun kokonaisnäkemysten puute ja taipumus liian EU-keskeiseen lähestymistapaan.

Muistion ytimen muodostavat Sitran ja UPI:n yhdessä järjestämiin tulevaisuustyöpajoihin nojaavat skenaariopohdinnat, jotka kietoutuvat viiden mitä jos -kysymyksen ympärille. Skenaariot pyrkivät hahmottamaan sitä, millaiseksi EU ja sen tulevaisuus voisivat tiettyjen toteutuvien tai toteutumatta jäävien kehityskulkujen tuloksena muodostua – ja antavat sitä kautta syötteitä myös nykyhetken EU-keskusteluihin.

Viisi valittua kysymystä ovat:

- Mitä jos EU luopuu / pitää kiinni tavoitteestaan olla ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä?
- Mitä jos liberaalit arvot ovat edelleen / eivät enää ole valtavirtaa EU:ssa?
- Mitä jos EU kykenee / ei kykene syventämään kumppanuuksiaan kehittyvien talouksien kanssa?
- Mitä jos EU:n laajentuminen toteutuu / ei toteudu?
- Mitä jos sään ääri-ilmiöt alkavat / eivät ala merkittävästi vaikuttaa elinoloihin ja elinkeinojen harjoittamiseen Euroopassa?

Muistio esittelee myös muutamia muita viimeaikaisia ennakointiraportteja ja niiden keskeisiä löydöksiä.

Ennakointityön tavoitteena ei tulisi olla pelkästään sen pohtiminen, millaisiin suuntiin eri kehitystekijät EU:ta vievät. Aivan yhtä tärkeää olisi miettiä, mitä eri kehitysvaihtoehdot tarkoittavat omasta näkökulmastamme keskeisten tavoitteiden kannalta – siis vaikka Suomen, jonkin poliittisen liikkeen tai yksittäisen EU-kansalaisen näkökulmasta. Loppujen lopuksi yksi olennaisimmista tulevaisuuskysymyksistä on se, millaista Euroopan unionia me suomalaisina tai EU-kansalaisina haluamme – nyt ja 10 tai 20 vuoden päästä.

Sammanfattning

Sitra och finska Utrikespolitiska Institutet har tillsammans tagit fram denna publikation som syftar till att aktivera debatt och diskussion om framtiden för EU. Bägge aspekterna behövs som underlag för unionens beslutsfattande och Finlands påverkan inom unionen. Utan en tillräckligt långsiktig och bredd framtidshorisont är det svårt att hitta rätta fokusering, inriktning och inramning för unionens politiska agenda.

Europeiska unionen står just nu inför stora beslut och val som styr dess verksamhet långt in i framtiden.

Rysslands anfallskrig i Ukraina, vars förlopp och utfall EU kan påverka genom egna åtgärder, kommer att definiera Europas säkerhetsmiljö och omvärld flera år framöver. Utöver att stödja Ukraina bör Europa (inklusive EU) kunna ta mer ansvar för den egna säkerheten, då USA fokuserar på sin strategiska rivalitet med Kina.

På det globala planet har EU:s demografiska och ekonomiska betydelse dalat redan länge och på teknikområdet har USA och Kina ökat sitt försprång. Därför behöver EU hitta nya sätt att säkerställa sina möjligheter att påverka.

Dessutom överskuggas Europas – och hela planetens – framtid av en trippelkris med klimatförändringar, förlust av biologisk mångfald och miljöförstörelse. De åtgärder som vidtas i dag och inom den närmaste framtiden är avgörande för huruvida den krisen går att få under kontroll.

Denna promemoria är framförallt ett första inlägg i debatten och inte någon uttömmande redogörelse för de faktorer som påverkar unionens framtid.

Inledningsvis betonas hur svårt det är att anta ett framtidsorienterat förhållningssätt i ett sådant politiskt system som EU är. Faktorer som på ett väsentligt sätt begränsar framtidsdebatten är en kort framtidshorisont, avsaknad av en samlad helhetssyn och ett ibland alltför EU-centrerat angreppssätt.

Kärnan i promemorian utgörs av resonemang kring scenarier från Sitras och Utrikespolitiska Institutets gemensamma framtidsworkshoppar, som kretsar kring fem ”ödesfrågor”. Syftet med scenarierna är att teckna bilder av hur EU och dess framtid kan se ut om vissa utvecklingstrender slår in eller rinner ut i sanden – och på så sätt ge input till EU-diskussionerna.

De fem frågorna var följande:

- Vad händer om EU avstår / vidhåller målet om ett klimatneutralt samhälle 2050?
- Vad händer om liberala värderingar fortsättningsvis/inte längre är förhärskande inom EU?
- Vad händer om EU lyckas / inte lyckas fördjupa partnerskapen med tillväxtekonomierna?
- Vad händer om EU:s utvidgning blir/inte blir verklighet?
- Vad händer om extrema väderfenomen får / inte får en betydande inverkan på levnadsförhållandena och betingelserna för näringslivet i Europa?

I promemorian presenteras också några färska framsynsrapporter och de viktigaste fynden i dem.

Framsynsarbete bör inte endast handla om att dryfta i vilken riktning olika utvecklingstrender styr EU. Precis lika viktigt är att fundera på vad de olika utvecklingsalternativen innebär för de mål som är viktiga ur vårt perspektiv, med andra ord för Finland, för någon politisk rörelse eller för EU-medborgaren. En av de väsentligaste framtidsfrågorna är i slutändan hurdan union vi som finländare eller EU-medborgare vill ha – i dag och om tio eller tjugo år.

Summary

This publication, prepared together by the Finnish Innovation Fund Sitra and the Finnish Institute of International Affairs (FIIA), seeks to arouse foresight and debate about the future of the EU. Both are needed to support decision-making within the EU and Finnish influence in the EU. Without a sufficiently long and broad horizon for the future, it is difficult to properly focus, direct and frame the EU policy agenda.

The European Union is facing big decisions and choices that will direct its actions long into the future.

Russia's war of aggression in Ukraine, the course and outcome of which the EU can influence through its own actions, will define Europe's security and operating environment for years to come. In addition to supporting Ukraine, Europe, including the EU, should be able to take more responsibility for its own security as the United States focuses on strategic competition with China.

Globally, the EU's demographic and economic weight has long been on the decline, and it is more and more lagging behind the United States and China in terms of technology. Therefore, the EU should find new ways to secure its possibilities to influence matters.

In addition, the future of Europe – and the whole planet – is overshadowed by the triple crisis of climate change, biodiversity loss and environmental pollution. Actions taken now and in the near future will play a decisive role in determining whether the crisis can still be brought under control.

Above all, this memo is an opening for discussion, not an exhaustive study of factors affecting the future of the European Union.

It first highlights how difficult it is to adopt a future-oriented approach in a political system such as the EU. The debate on the future is fundamentally limited by the short future horizon, the lack of a shared vision and the tendency to be too EU-centred.

At the heart of the memo are scenario reflections based on future-oriented workshops organised together by Sitra and FIIA, which revolve around five “what if” questions. The scenarios aim to give an idea of what the EU and its future could look like if certain developments take or do not take place – and thus feed discussion about the EU.

The five selected questions are:

- What if the EU gives up / sticks to its goal of being climate neutral by 2050?
- What if liberal values are still / no longer mainstream in the EU?
- What if the EU can / cannot deepen its partnerships with developing economies?
- What if EU enlargement does / does not take place?
- What if extreme weather events begin / do not begin to significantly affect living conditions and livelihoods in Europe?

The memo also presents some other recent foresight reports and their key findings.

The aim of foresight work should not be to merely consider the direction in which different development factors are taking the EU. It would be just as important to think about what the different development options mean in terms of the key objectives – from the point of view of Finland, a political movement or an individual EU citizen, for example. After all, one of the most fundamental questions for the future is what kind of European Union we as Finns or EU citizens want – now and in 10 or 20 years' time.

1. Johdanto

Tämä Sitran ja Ulkopoliittisen instituutin (UPI) yhteistyössä valmisteleva julkaisu haluaa herätellä Euroopan unioniin liittyvää tulevaisuuspohdintaa ja -keskustelua. Molempia tarvitaan sekä EU-päätöksenteon että suomalaisen EU-vaikuttamisen pohjaksi.

EU on Suomen tärkein poliittinen yhteisö, taloudellinen viitekehys ja kansainvälinen vaikutuskanava, josta saa alkunsa merkittävä osa Suomen lainsäädännöstä. Sillä, mihin suuntaan EU tulevaisuudessa kehittyy, on siksi Suomen kannalta ratkaiseva merkitys. Suomi taas voi parhaiten vaikuttaa unionin suuntaan ennakoivalla ja tulevaisuuspainotteisella otteella – tarjoamalla suomalaisia ratkaisuja EU:n tulevaisuuden kannalta keskeisiin kysymyksiin (Seppälä 2023).

Juuri nyt EU:lla on edessään suuria päätöksiä ja valintoja, jotka ohjaavat unionin toimintaa pitkälle tulevaisuuteen.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on laajamittaisin sotilaallinen konflikti Euroopassa sitten toisen maailmansodan. Sodan kulku ja sen mahdollinen lopputulema – joihin EU voi omilla toimillaan vaikuttaa – tulevat määrittämään Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristöä vuosiksi eteenpäin (Council of Councils 2023). Samaan aikaan Euroopan olisi kyettävä ottamaan aiempaa suurempaa vastuuta omasta turvallisuudestaan, sillä sen tärkein liittolainen, Yhdysvallat, keskittyy yhä selvemmin strategiseen kilpailuun Kiinan kanssa, mikä vähentää sen halua ja kykyä panostaa Euroopan puolustukseen (Binnendijk, Hamilton ja Vershbow 2022).

Yhdysvaltojen muuttuva suhtautuminen Eurooppaan heijastaa laajempaa kehitystä, jossa Eurooppa ja EU ovat yhä selvemmin sivuroolissa maailmanpolitiikan suurissa kysymyksissä.

Euroopan suhteellinen painoarvo on jo pitkään ollut laskusuunnassa sekä demografisilla että taloudellisilla mittareilla (European Strategy and Policy Analysis System 2015). Myös tulevaisuuden teknologioita koskevassa kehitystyössä Eurooppa on jäänyt selvästi jälkeen Kiinasta ja Yhdysvalloista (Euroopan unionin komissio 2022). Tämä voi jatkossa merkittävästi rajoittaa EU:n toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksia, esimerkiksi sen globaalia sääntelyvaltaa – siitä huolimatta, että EU:n sisämarkkinoiden koko ja EU-sääntelyn laatu suojaavat toistaiseksi unionin asemaa esimerkiksi teknologioiden osalta (Meyers 2023). Tilanteen korjaaminen edellyttäisi voimakasta panostusta EU:n omaan taloudelliseen ja teknologiseen kilpailukykyyn sekä uusien kumppanuussuhteiden solmimista niin lähialueilla kuin globaalisti.

Euroopan ja koko planeetan tulevaisuuden yllä leijuu lisäksi ilmastonmuutoksen, luontokadon ja ympäristön saastumisen muodostaman kolmoiskriisin varjo (United Nations Development Programme 2022). Nykyhetken ja välittömän lähitulevaisuuden toimilla on ratkaiseva merkitys siinä, onko kriisi mahdollista saada vielä hallintaan. Siitä huolimatta, että EU on ylpeydellä kantanut globaalin ilmastojohtajan viittaa ja näkee onnistuneen vihreän siirtymän keskeisenä tulevaisuuden menestystekijänä, kolmoiskriisin pysäyttäminen tulee vaatimaan unionilta nopeampaa ja määrätietoisempaa toimintaa.

Katsaus EU:n lähihistoriaan korostaa sitä, kuinka tärkeä tulevaisuus-painotteisempi ote politiikantekoon olisi – ja kuinka vaikeaa sellaisen omaksuminen on.

Viidentoista viime vuoden ajan EU on elänyt niin kutsutun monikriisin aikaa, jossa sen toimintaan ovat merkittävästi vaikuttaneet useat osin samanaikaiset ja eri tavoin toisiinsa kytkeytyvät ulkoiset ja sisäiset kriisit eurokriisistä niin sanotun pakolaiskriisin kautta Covid-19-pandemiaan, Venäjän hyökkäyssotaan ja ilmastokriisiin (Miettinen 2023). EU:n ja jäsenvaltioiden kyky ennakoita näitä kriisejä on osoittautunut puutteelliseksi, mikä on vaikeuttanut niihin vastaamista. Kriisit ja niiden hallitseminen ovat myös entisestään monimutkaistaneet ennakoivan politiikan tekemistä, sillä ne ovat vieneet aikaa, poliittista tilaa ja resursseja tulevaisuuteen suuntautuvilta pohdinnoilta, keskusteluilta ja aloitteilta.

Toisaalta EU on osoittanut kriisien keskellä kunnioitettavaa resilienssiä. Vaikka monet ratkaisut ovat olleet epätäydellisiä tai väliaikaisia, ne ovat kerta toisensa jälkeen auttaneet unionia luovimaan pahimpien karikkojen yli (Nicoli ja Zeitlin 2024). Lisäksi kriisit ovat herätelleet sekä EU-kansalaisia että päätöksentekijöitä siihen, ettei EU-politiikassa ole kyse toisarvoisesta byrokraattisesta näpertelystä vaan Euroopan tulevaisuuden kohtalonkysymyksistä. Esimerkiksi Suomessa EU:n suosio kansalaisten keskuudessa on Venäjän hyökkäyssodan myötä kiivennyt uusiin ennätyslukemiin, mikä kieli siitä, että suomalaiset tiedostavat unionin arvon uudessa, vaikeassa turvallisuustilanteessa (Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA 2023).

Tämän muistion tavoitteena on tarjota uusia – ja yllättäviäkin – näköaloja EU:n mahdollisiin tulevaisuuksiin sekä niihen vaikuttaviin tekijöihin ja kehityskulkuihin. Samalla julkaisu haluaa rohkaista suomalaisia pohtimaan EU:n tulevaisuuden vaihtoehtoja tavanomaista laaja-alaisemmin ja pidämmällä aikavälillä. EU:n tulevaisuudella ei tässä yhteydessä viitata vain unionin kehitykseen poliittisena järjestelmänä tai yhteisönä, vaan myös politiikan sisältöihin.

Julkaisu ei pyri ennustamaan EU:n tulevaisuutta tai määrittämään unionin todennäköisimpiä kehitysvaihtoehtoja. Sen sijaan tavoitteena on avata sitä, millaisiin tulevaisuuksiin erilaiset muutostekijät EU:ta voisivat viedä. Julkaisussa esille nostetut, EU:n tulevaisuuden kannalta kiinnostavat mitä jos -kysymykset ja niiden pohjalta laaditut miniskenaariot auttavat laajentamaan tulevaisuushorisonttia ja herättelevät pohtimaan, mitä yllättävämpääkin tulevaisuus voi tuoda tullessaan. **Mihin meidän olisi kenties syytä varautua nykyistä paremmin ja millaista tulevaisuutta kohti haluaisimme kulkea?**

Aiemmat kokemukset EU:n tulevaisuuteen liittyvistä ennakointi-hankkeista puoltavat nöyrää lähestymistapaa. Esimerkiksi Sitran vuonna 2004 julkaisema tulevaisuusraportti ”EU vuonna 2020” kuvaili ansiokkaasti monia nyky-EU:ssa vaikuttavia voimia, jotka tilanteen mukaan joko edistävät tai hidastavat unionin integraatiota ja sen politiikkojen kehitystä (Ekholm 2004). Samalla tarkastelun ulkopuolelle jäi kuitenkin useita EU:hun viime vuosina merkittävällä tavalla vaikuttaneita muutostekijöitä, kuten ilmastonmuutos, Kiinan nousu globaaliksi suurvallaksi, sosiaalinen media, euroskeptisten ja populististen puolueiden vakiintuminen osaksi eurooppalaista puoluekenttää sekä Venäjän autoritaarinen kehitys ja maan ulkopolitiikan muuttuminen aggressiivisemmaksi.

Yksittäisten tapahtumien tai tapahtumaketjujen ennustaminen on mahdoton tehtävä, mutta kansainvälisiä suhteita, yhteiskuntaa, taloutta ja teknologiaa koskevien muutostekijöiden tunnistaminen on onnistuneen ennakointityön ydintä. Parhaimmillaan ennakointi auttaa tarkastelemaan nykytilannetta uudessa valossa, erottelemaan asioita, joihin olisi jo tässä ajassa syytä kiinnittää enemmän huomiota, sekä valikoimaan sellaisia politiikkatoimia, joiden avulla toivottuja kehityskulkuja voitaisiin edistää tai muutostekijöihin liittyviä riskejä vähentää.

Tämän julkaisun tähtäin on vuodessa 2035, vaikka monia julkaisussa esitettyjä tulevaisuuskuvia ei olekaan sidottu mihinkään tiukkaan aikajanaan. Tarkoituksena on irrottautua EU:n viisivuotiskausten (2024–2029 ja 2029–2034) sekä unionin monivuotiseen rahoituskehukseen liittyvien seitsenvuotisten jaksojen (2028–2034) kahleista. Valittu reilun kymmenen vuoden aikahorisontti mahdollistaa moninaiset tulevaisuuspohdinnat. Tunnelmaan virittäytymiseksi voi palata ajassa esimerkiksi kymmenen vuotta nykyhetkestä taaksepäin ja miettiä, mikä kaikki EU:n asemassa, toiminnassa ja unionin politiikkojen sisällössä on sinä aikana muuttunut.

Julkaisu on rakennettu seuraavasti: Toisessa osassa perataan sitä, millaisia rajoitteita EU:ssa käytävään keskusteluun unionin tulevaisuudesta liittyy. Kolmannessa osassa esitellään Sitran ja Ulkopoliittisen instituutin tätä julkaisua varten järjestämien ennakointityöpajojen kulkua ja havaintoja. Julkaisun neljäs osio pureutuu viiteen työpajojen pohjalta valittuun, EU:n tulevaisuuden kannalta keskeiseksi koettuun mitä jos -kysymykseen ja niiden pohjalta luotuihin tulevaisuusskenaarioihin. Skenaarioiden tarkoituksena on hahmotella sitä, millaiseksi EU ja sen tulevaisuus voisivat tiettyjen toteutuvien tai toteutumatta jäävien kehityskulkujen tuloksena muodostua – ja sitä kautta antaa syötteitä myös nykyhetken EU-keskusteluihin. Mitä jos -kysymykset antavat mahdollisuuden nostaa esille myös yllättävämpiä tulevaisuuksia, jotka muuten jäävät helposti päivänpolitiikan jalkoihin. Viidennessä osassa luodaan katsaus muutamiin viimeaikaisiin ennakointiraportteihin, jotka piirtävät laajempaa kuvaa EU:n ja sitä ympäröivän maailman tulevaisuudesta. Niissä nousevat esille osin samat teemat kuin tämän muistion tulevaisuusskenaarioissa. Julkaisun kuudes ja viimeinen osio esittelee muistion keskeisiä havaintoja ja oppeja.

Tunnelmaan virittäytymiseksi voi palata ajassa kymmenen vuotta taaksepäin ja miettiä, mikä kaikki EU:n asemassa, toiminnassa ja unionin politiikan sisällöissä on sinä aikana muuttunut.

MILLAISISTA KYSYMYKSISTÄ EU:SSA NYT KESKUSTELLAAN?

EU:ssa on viime vuosina ja myös kesän 2024 EU-parlamenttivaalien yhteydessä keskusteltu monista teemoista, joiden suhteen tehdyt valinnat vaikuttavat EU:n tulevaisuuteen pitkälläkin aikavälillä.

Demokratia ja ihmiset: osallistumismahdollisuuksien lisääminen, eriytyminen ja syrjäytymisen estäminen, osaamisen vahvistaminen, tarvittavan työvoiman turvaaminen, demokratian ja oikeusvaltion puolustaminen ja vahvistaminen

Globaalit valta-asetelmat ja kumppanuudet: EU:n suhtautuminen Yhdysvaltojen ja Kiinan väliseen strategiseen kilpailuun, suhteet ”globaalin etelän” maihin, unionin strategisten riippuvuuksien hallinta

Ilmasto ja luonto: EU:n oman vihreän siirtymän vauhdittaminen, globaalit ilmastotoimet, ilmastonmuutoksen vaikutuksiin varautuminen, luontokadon ja ympäristön saastumisen pysäyttäminen

Lähialueet: Ukrainan tukeminen, EU:n laajentumispolitiikan edistäminen, EU-Afrikka-suhteen syventäminen, yhteisen maahanmuutto- ja turva- paikkapolitiikan kehittäminen

Päätöksentekojärjestelmä: ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon sujuvoittaminen, tuleviin laajentumisiin valmistautuminen

Rahoitus: EU-budjetin koon ja painopisteiden sopeuttaminen toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin, tuleviin laajentumisiin valmistautuminen, mahdollisten uusien tulolähteiden tunnistaminen

Talous ja kilpailukyky: sisämarkkinoiden päivittäminen, talous- ja rahaliiton sääntöjen uudistaminen, toimitusketjujen kriisinkestävyyden lisääminen, energiansaannin turvaaminen, tutkimus- ja innovaatiopolitiikan uudistaminen

Teknologia: EU:n oman teknologisen osaamisen vahvistaminen, eurooppalaisten innovaatioiden kirittäminen, murrosteknologioihin liittyvän sääntelyn kehittäminen

Turvallisuus: Euroopan puolustuskyvyn vahvistaminen, EU:n laajentumispolitiikan edistäminen, EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintakyvyn lisääminen, unionin huoltovarmuuden kasvattaminen, disinformaation ja hybridi- sekä kyberuhkien torjuminen

(kirjoittajan koostama)

2. EU:ta koskevan tulevaisuuskeskustelun rajoitteet

Kolme tekijää rajoittaa olennaisesti EU:n tulevaisuudesta käytävää keskustelua: lyhyt ja kapea tulevaisuushorisontti, jaetun kokonaisnäkemyksen puute sekä taipumus EU-keskeiseen lähestymistapaan.

Ensimmäinen rajoite, lyhyt tulevaisuushorisontti, on tyyppinen kaikille demokraattisille järjestelmille, sillä niiden toimintaa ohjaavat ja rytmittävät pitkälti vaalikausien muodostamat syklit sekä niihin liittyvä taipumus korostaa lyhyen tähtäimen hyötyjä pidemmän tähtäimen etujen kustannuksella (Boston 2021).

EU-päätöksentekoa määrittävät viisivuotiskaudet, jotka alkavat Euroopan parlamentin vaaleista ja sitä seuraavasta uuden Euroopan komission muodostamisesta. Erityisesti vaalien yhteydessä EU:ssa ja jäsenvaltioissa on tapana yhtäältä arvioida menneen viisivuotiskauden saavutuksia ja toisaalta kääntää katse kohti tulevaa. Keskustelu EU:n tulevaisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä jää kuitenkin usein lyhytnäköiseksi ja pintapuoliseksi.

Jäsenvaltioissa EU-vaalikeskustelut keskittyvät helposti päivänpolttaviin poliittisiin kysymyksiin, joita tarkastellaan ensisijaisesti kansallisesta näkökulmasta. Brysselin EU-kuplassa päähuomion puolestaan vievät EU-instituutioiden johtopaikkojen täyttämisen lisäksi Eurooppa-neuvoston strategisen agendan ja komission työohjelman valmistelu. Molemmat määritellään viideksi vuodeksi kerrallaan. Sen pidemmälle tulevaisuuteen pohdinnat yltävät vain harvoin.

Keskittyminen päivänpolttaviin kysymyksiin ja viisivuotissuunnitelmiin on omiaan paitsi lyhentämään myös kaventamaan tulevaisuushorisonttia. Yllättävämille tulevaisuusvaihtoehdoille ja niiden pohtimiselle ei tarjota tilaa, jolloin EU-keskustelu ja -politiikka jäävät jälkijättöiseksi ja reaktiiviseksi. Vaikka yllätyksiä ei voi ennustaa, niitä voi ennakoida, mikä puolestaan mahdollistaa paremman varautumisen sekä tulevaisuuden proaktiivisen rakentamisen. Myös hankalat pidemmän aikavälin tulevaisuuksiin liittyvät kysymykset putoavat helposti politiikan agendalta.

Tämä ei tietysti ole EU-politiikan koko kuva, vaan myös muunlaisia esimerkkejä löytyy. Monet politiikkasektorit ja -prosessit edellyttävät EU-päätöksentekijöiltä ja -virkamiehiltä kykyä katsoa myös käynnissä olevan viisivuotiskauden yli.

Esimerkiksi EU:n ilmastopolitiikan tavoitteet ulottuvat aina vuoteen 2050 asti. Vuonna 2022 hyväksytty EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan

strateginen kompassi on kirjoitettu 5–10 vuoden aikajänteelle (Euroopan unionin neuvosto 2022), vaikka maailma helposti ajaakin strategiadokumenttien ohi. EU:n rahoituskehukset puolestaan määritellään seitsemäksi vuodeksi kerrallaan. Nykyinen kehys on voimassa vuoteen 2027. Seuraava rahoituskehys, jonka valmistelu käynnistyy vuonna 2024 alkaneella viisi-vuotiskaudella, kattaa siis vuodet 2028–2034. Myös Euroopan komissio hahmottelee tiedonannoissaan säännöllisesti pidemmän aikavälin näkymiä ja tavoitteita eri politiikkalohkoille.

Erityisesti monikriisin myötä EU on panostanut aiempaa enemmän myös ennakkointiin. Ennakointi- ja tulevaisuusraportteja julkistavat sekä yksittäiset EU-elimet ja -virastot että jäsenvaltiot. Näiden lisäksi EU-tasolla on 2010-luvulta alkaen toiminut European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS), ennakkointityökalu, joka pyrkii vastaamaan yhdeksän EU-instituution ja -viraston kollektiivisiin tarpeisiin. Komission aloitteesta EU:hun perustettiin lisäksi keväällä 2021 Euroopan laajuinen ennakkointiverkosto, jossa jäsenvaltiot ja komissio tekevät yhteistyötä ennakkointiin liittyvissä kysymyksissä. (Valtioneuvosto 2021)

Tulevaisuutta koskevan keskustelun toinen merkittävä rajoite on edellä mainituista yrityksistä huolimatta vaikeus luoda koko EU:n kattavaa näkemystä unionin tulevaisuuteen liittyvistä kysymyksistä ja ratkaisuista. Yksittäisten toimielinten ja -virastojen tuottamat tai yksittäisillä politiikka-alueilla tehdyt tulevaisuuspohdinnat jäävät helposti instituutioiden ja/tai politiikka-alueiden välisten raja-aitojen vangeiksi. Näin ollen ne eivät välttämättä säteile laajemmin unionin toimielinten työhön tai politiikkoihin. Vaikeuskerrointa kasvattaa vielä se, että EU-päätöksenteko tapahtuu samanaikaisesti sekä unionin tasolla että kansallisesti 27 jäsenvaltiossa.

Kolmas EU:ssa käytävän tulevaisuuskeskustelun keskeinen heikkous on, että se on lähes poikkeuksetta luonteeltaan hyvin EU-keskeistä ja teknistä.

Suomen EU-politiikkaa ja siitä käytävää keskustelua vaivaa rajallinen tulevaisuushorisontti ja taipumus korostaa lyhyen tähtäimen hyötyjä pidemmän tähtäimen etujen kustannuksella.

EU:n historiassa sanapari ”Euroopan tulevaisuus” on käytännössä usein ollut synonyymi ennen muuta EU:n päätöksentekojärjestelmän arvioimiselle ja uudistamiselle. Tämä oli esimerkiksi 2000-luvun alussa toimineen EU-konventin ensisijainen tehtävä. Hieman samoja kaikuja oli myös vuosina 2021–2022 järjestetyssä kansalaiskeskustelujen sarjassa eli Euroopan tulevaisuuskonferenssissa – siitä huolimatta, että kansalaisten odotukset unionin toimintaa kohtaan koskivat usein nimenomaan politiikan sisältöjä, ei unionia poliittisena järjestelmänä (Conference on the Future of Europe 2022).

EU:n päätöksentekojärjestelmän kehitys on toki olennainen osa unionin tulevaisuutta, mutta ensisijaisesti unionin omaan toimintaan keskittyvä tulevaisuustyö ei välttämättä anna riittävää painoarvoa unionin ulkopuolisille muutostekijöille.

Edellä mainitut piirteet ilmenevät korostetusti juuri EU-tasolla. Silti myös Suomen kansallista EU-politiikkaa ja siitä käytävää keskustelua vaivaa rajallinen tulevaisuushorisontti. Suomessa esimerkiksi eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, valtioneuvoston kanslia ja yksittäiset ministeriöt tekevät tärkeää ennakointityötä. Sen tulokset eivät kuitenkaan aina välity (ainakaan kovin näkyvästi) Suomen EU-politiikan painopisteisiin, joiden muotoilua ohjaavat usein ennen muuta kansalliset ja EU-tason vaalikaudet sekä niihin liittyvät poliittiset asetelmat ja prioriteetit.

Suomalaista EU-koordinaatiojärjestelmää ei sitäkään ole varsinaisesti viritetty tulevaisuuskeskustelun tarpeisiin, vaan pikemminkin ohjaamaan Suomen kannanmuodostusta ajankohtaisiin lainsäädäntöhankkeisiin (Hyvärinen 2015). Ja vaikka eduskunnan suurella valiokunnalla on merkittävä rooli Suomen EU-politiikan muotoilemisessa, eduskunnassa käydään hyvin vähän laajempaa, päivänpolitiikan yläpuolelle nousevaa EU-keskustelua.

Merkittävää vetoapua suomalaisille EU-päätäjille tai kansalaisille ei tarjoa myöskään suomalainen media. Sitran teettämän selvityksen mukaan mediassa käytävä EU-keskustelu on luonteeltaan pistemäistä ja keskittyy vahvasti jo päätöksentekoprosessissa oleviin asioihin (Näsi, Marjamäki ja Hirvola 2024).

Tämä muistio yrittää irtautua ainakin joistain EU:n tulevaisuuskeskustelua koskevista rajoitteista. Se herättelee pohtimaan EU:n vaihtoehtoisia tulevaisuuksia ja samalla kutsuu keskustelemaan myös siitä, millaista EU:ta me haluamme kansalaisina tai Suomena rakentaa.

3. Sitran ja UPI:n tulevaisuustyöpajojen antia

Tämän julkaisun pohjaksi Sitra ja UPI järjestivät yhdessä kaksi tulevaisuustyöpajaa. Niihin koottiin suomalaisia politiikantekijöitä ja -tutkijoita sekä kansalaisjärjestötoimijoita ja talouselämän edustajia tuomaan oman näkökulmansa EU:n tulevaisuuteen sekä siihen vaikuttaviin tekijöihin ja kehityskuluihin.

Ensimmäinen työpaja (18.3.2024) keskittyi käsittelemään ennen muuta kestävyyttä sekä dataa ja digitalisaatiota siinä missä jälkimmäinen työpaja (19.3.2024) tarkasteli demokratian tilaa ja kehitystä sekä EU:n globaalia toimintaympäristöä ja turvallisuutta. Työpajojen aiheita ei kuitenkaan haluttu rajata etukäteen liikaa, jotta osallistujilla olisi mahdollisuus nostaa esille tärkeitä katsomiaan asioita.

Työpajoja varten Sitra ja UPI valmistelivat omaan asiantuntemukseensa nojaten 39 tulevaisuusväittämää, ja työpajojen osallistujia pyydettiin ennakkoon arvioimaan sitä, miten voimakkaasti väittämässä kuvatut kehityskulut EU:n tulevaisuuteen voisivat vaikuttaa ja miten suuria epävarmuuksia niihin liittyy.

Työpajoissa osallistujat jaettiin pienryhmiin. Jokainen ryhmä valitsi tarkastelun kohteeksi yhden merkittäväksi ja kiinnostavaksi arvioimansa tulevaisuusväittämän ja muodosti sitä hyödyntäen tulevaisuustyöskentelyn pohjaksi mitä jos -kysymyksen. Tulevaisuuspyörämenetelmän avulla ryhmät pohtivat ensin sitä, millaisia EU:n tulevaisuuden kannalta merkityksellisiä poliittisia, taloudellisia, yhteiskunnallisia jne. vaikutuksia valitulla kehityskululla voisi toteutuessaan olla. Tarkoituksena ei ollut nimetä ainoastaan todennäköisiä tai sellaiselta tuntuvia vaikutuksia, vaan avata laaja näkyminen kehityskulun mahdollisiin seurauksiin.

Seuraavassa vaiheessa ryhmät jatkoivat tulevaisuuspyörätyöskentelyä analysoimalla kehityskulun välittömien vaikutusten mahdollisia vaikutuksia sekä vaikutusten vaikutusten vaikutuksia ja niin edelleen. Lopuksi pienryhmät kokosivat yhteen ajatuksiaan siitä, millaisia uhkia ja mahdollisuuksia heidän valitsemaansa kehityskulkuun EU:n kannalta liittyy ja miten EU:n (Suomi mukaan lukien) tulisi siihen varautua.

TYÖPAJOISSA ESIIN NOSTETUT TULEVAISUUSKYSYMYKSET

Työpaja 1:

Kestävyys sekä data ja digitalisaatio

- Mitä jos EU toimii, mutta muut alueet eivät kykene reagoimaan ilmastonmuutoksen keikahduspisteiden aktivoitumiseen?
- Mitä jos Etelä-Eurooppa muuttuu elinkelvottomaksi?
- Mitä jos EU jakautuu kahteen blokkiin, joista yksi painottaa arvoja ja toinen kilpailukykyä sekä kansainväliseen kehitykseen sopeutumista?
- Mitä jos paineet lisätä kaivostoimintaa ja uusiutuvan energian hankkeita synnyttävät vastustusta ja jännitteitä, jotka pysäyttävät vihreän siirtymän?
- Mitä jos EU onnistuu sopeutumaan odotettua paremmin strategisen kapitalismin aikakauteen ja vahvistamaan sekä turvallisuuttaan että kilpailukykyään?
- Mitä jos laitaioikeiston vakiintunut kannatus ja levottomuudet saavat EU:n luopumaan tavoitteesta olla ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä?

Työpaja 2:

Demokratia sekä EU:n globaali toimintaympäristö ja turvallisuus

- Mitä jos EU omalla toiminnallaan vieraannuttaa kehittyvät taloudet niin, että Kiinan ja Venäjän valta niissä kasvaa voimakkaasti?
- Mitä jos liberaali ajattelu ei ole enää valtavirtaa EU:ssa?
- Mitä jos geopolittinen paine johtaa siihen, ettei EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa enää ole, ja EU on ulkoistanut ulko- ja turvallisuuspolitiikkansa Natolle?
- Mitä jos kansallinen protektionistinen ajattelu vahvistuu jäsenmaissa EU-tason toimien kustannuksella?
- Mitä jos EU:n päätöksentekorakenteita ei päivitetä, ja unioni siitä huolimatta laajenee? Entä jos se ei sen vuoksi laajene?

EU:n tulevaisuuden kannalta erittäin merkittäviksi tunnistettiin seuraavat tekijät, jotka olivat muodossa tai toisessa mukana lähes kaikkien työryhmien pohdinnoissa valitusta aihealueesta riippumatta:

- Demografinen kehitys
- Demokratia
- Globaalit valtasuhteet ja järjestelmä
- EU:n paikka maailmassa
- EU:n päätöksentekorakenteiden kehittyminen
- EU:n yhtenäisyys tai sen puute
- Euroopan turvallisuus ja puolustus
- Ilmasto ja luonto
- Kansainväliset jakolinjat (konfliktit) ja kumppanuudet
- Poliittiset ihanteet ja suhdanteet
- Talous
- Teknologia

Käsitykset edellä mainittujen tekijöiden potentiaalisesta merkityksestä EU:n tulevaisuuden muokkaajina vaihtelivat jonkin verran. Lähes kaikki niistä nähtiin kuitenkin yhtäältä mahdollisina tulevan kehityksen ajureina ja toisaalta muusta kehityksestä vahvasti riippuvaisina tekijöinä. Ylipäätään työpajoissa korostuivat eri muutostekijöiden väliset tiiviit kytkökset ja vuorovaikutussuhteet. Työpajat loivat myös kuvaa siitä, millaiseen EU:hun eri tekijät voisivat johtaa. Näitä ajatuksia seuraavassa osiossa esitellyt skenaarit pyrkivät laajasti hyödyntämään.

4. Viisi EU:n tulevaisuuden kannalta merkittävää kysymystä

Työpajojen pohjalta Sitran ja Ulkopoliittisen instituutin edustajat valitsivat yhdessä viisi mitä jos -kysymystä lähempään tarkasteluun. Nämä kysymykset koettiin erityisen merkityksellisiksi EU:n tulevaisuuden kannalta.

Lisäksi ne avaavat laaja-alaisen näkymän unionin tulevaisuuteen ja sen mahdollisiin vaihtoehtoihin. Samalla on tietysti selvää, että valitut viisi kysymystä eivät kata kaikkia unionin kannalta relevantteja aihealueita, vaan tarjoavat niistä vain pienen, työpajoihin pohjautuvan otoksen.

Viiden valitun mitä jos -kysymyksen ympärille on muistion tässä osassa luotu erilaisia tulevaisuusskenaarioita. Skenaariot on rakennettu käyttämällä niin sanottua 2x2-menetelmää. Siinä skenaarioita muodostetaan kahden eri muuttujan varaan, joille molemmille on määritelty kaksi erilaista toteutumsvaihtoehtoa. Yhdistämällä kahden eri muuttujan kaksi erilaista toteutumsvaihtoehtoa saadaan tulokseksi neljä erilaista skenaariota.

Yksi muuttuja on jokaisen tässä muistiossa esitellyn mitä jos -kysymyksen kohdalla sama eli ne kaikki sisältävät kaksi toteutumsvaihtoehtoa, joissa EU on sisäisesti yhtenäinen sekä kaksi toteutumsvaihtoehtoa, joissa EU:n sisäisesti hajanainen. EU:n yhtenäisyys/hajanaisuus valikoitui muuttujaksi jokaisen mitä jos -kysymyksen kohdalle sen suuren merkityksen myötä: EU:n tulevaisuuden kannalta on hyvin keskeistä, kuinka yhtenäinen tai hajanainen unioni omassa toiminnassaan on. Toinen muuttuja puolestaan vaihtuu jokaisen mitä jos -kysymyksen kohdalla kuvaten kulloinkin tarkasteltavan asian vallitsevuutta tai suuntaa.

Skenaariot kuvaavat vaihtoehtoisia tulevaisuuksia sekä niihin johtaneita kehitysvaiheita. Ennakoinnin menetelmänä skenaariot herättelevät pohtimaan asioiden välisiä syy-seuraussuhteita. Samalla ne voivat auttaa tunnistamaan eri kehitysvaihtoehtoihin liittyviä vaikuttamisen mahdollisuuksia jo tässä hetkessä.

Viisi valittua kysymystä ovat:

- #1** Mitä jos EU luopuu / pitää kiinni tavoitteestaan olla ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä?
- #2** Mitä jos liberaalit arvot ovat edelleen / eivät enää ole valtavirtaa EU:ssa?
- #3** Mitä jos EU kykenee / ei kykene syventämään kumppanuuksiaan kehittyvien talouksien kanssa?
- #4** Mitä jos EU:n laajentuminen toteutuu /ei toteudu?
- #5** Mitä jos sään ääri-ilmiöt alkavat /eivät ala merkittävästi vaikuttaa elinoloihin ja elinkeinojen harjoittamiseen Euroopassa?

#1

Mitä jos EU luopuu / pitää kiinni tavoitteestaan olla ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä?

Eurooppa-neuvosto sitoutui joulukuussa 2019 tekemään EU:sta ilmastoneutraalin vuoteen 2050 mennessä (Eurooppa-neuvosto 2019). Vuonna 2021 tavoite kirjattiin eurooppalaiseen ilmastolakiin osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa (Euroopan unionin neuvosto 2021). Vuoden 2050 tavoite on keskeinen osa EU:n halua toimia globaalien ilmastopolitiikan edelläkävijänä ja tiennäyttäjänä. Lisäksi se asettaa raamit unionin lyhyemmän tähtäimen tavoitteille. Ilmastolakiin kirjattiin sitova tavoite siitä, että kasvihuonekaasujen nettopäästöjä leikataan vuoteen 2030 mennessä vähintään 55 prosentilla vuoden 1990 tasosta. Helmikuussa 2024 Euroopan komissio puolestaan suositteli nettopäästöjen vähentämistä 90 prosentilla vuoteen 2040 mennessä, jotta vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoite saavutetaan (Euroopan unionin komissio 2024).

Periaatteellisella tasolla EU:n ilmastoneutraaliustavoite on vankalla pohjalla, sillä se on kirjattu lakiin ja jäsenvaltioiden enemmistö tukee sitä. Tavoite itsessään ei kuitenkaan takaa, että EU ja jäsenvaltiot käytännössä toteuttaisivat sen mukaista politiikkaa (Euroopan unionin komissio 2023b). Merkittävää on lisäksi se, että EU:n ilmastoagendaa kohtaan on viime aikoina noussut huomattavaa vastustusta. Vuoden 2024 EU-parlamenttivaalien yhteydessä puhuttiin ”greenlashista”, kunnianhimoisia ilmastotoimia seuraavasta poliittisesta vastareaktiosta (Tocci 2023). EU:n vihreän kehityksen ohjelmaa kohtaan on herännyt kritiikkiä esimerkiksi eurooppalaisten maanviljelijöiden keskuudessa (Casert 2024). Eurooppalainen talouselämä on ainakin toistaiseksi sitoutunut ilmastotoimiin, mutta on viime aikoina korostanut, että niiden rinnalla tarvitaan toimenpiteitä Euroopan taloudellisen kilpailukyvyn vahvistamiseksi (The Antwerp Declaration for a European Industrial Deal 2024).

Kritiikki EU:n ilmastopoliittisia linjauksia kohtaan voi saada lähivuosina uutta voimaa sekä unionin sisäisestä että ulkoisesta kehityksestä. Jyrkimmin EU:n ilmastoagendaan ja -toimiin suhtautuu eurooppalainen laitaioikeisto, jonka painoarvo sekä jäsenvaltioiden kansallisessa politiikassa (ja sitä kautta niitä edustavissa EU-toimielimissä eli neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa) että Euroopan parlamentissa on viime vuosikymmenen aikana kasvanut (Müller 2024). Laitaoikeiston luoma poliittinen paine on vaikuttanut erityisesti eurooppalaisen keskustaoikeistoon, jonka sitoutumista ilmastopolitiikan tavoitteisiin testataan niin kansallisella kuin EU-tasolla.

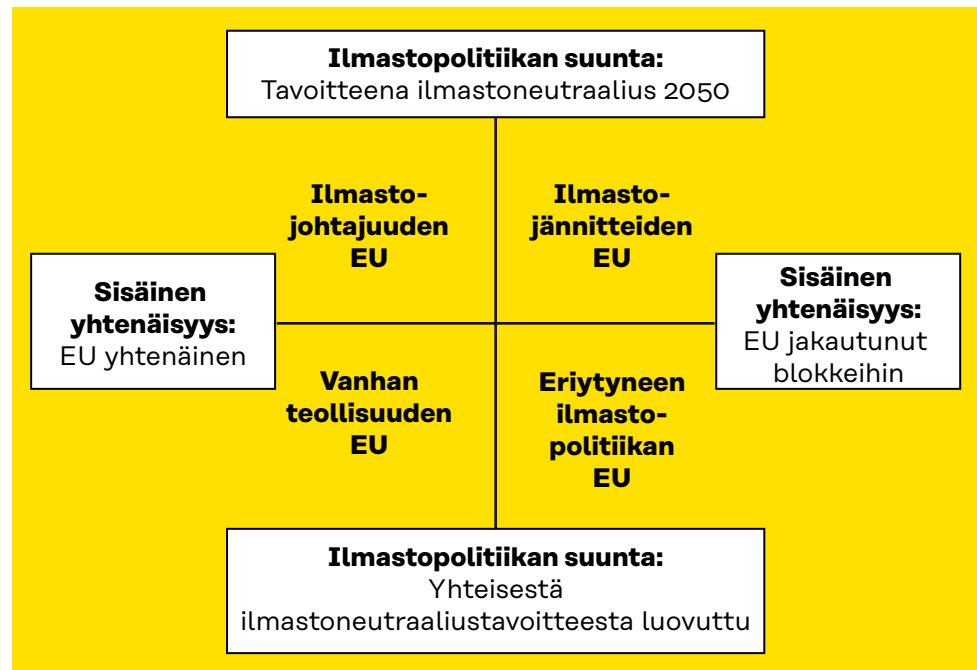
Ursula von der Leyenin ensimmäisellä puheenjohtajuuskaudella (2019–2024) Euroopan vihreän kehityksen ohjelma ja hiilineutraaliustavoite kuuluivat EU-komission keskeisiin poliittisiin prioriteetteihin. Kun von der Leyen haki jatkokautta vuoden 2024 EU-parlamenttivaaleissa

Euroopan kansanpuolueen ehdokkaana, hän korosti enemmän muita tavoitteita, esimerkiksi EU:n strategista kilpailukykyä ja puolustusta (Moens, Weise ja von der Burchard 2024). Tämä heijastaa sitä, että ilmasto- ja energiapolitiikan paikka EU:n poliittisen agendan kärjessä ei ole itsestäänselvyys, vaan riippuvainen sekä (puolue)poliittisista suhdanteista että unionin kohtaamista akuuteista kysymyksistä.

EU:n ilmasto- ja energiapolitiikkaa ei myöskään määritetä tyhjiössä, vaan unionin keskeisten taloudellisten kilpailijoiden – erityisesti Yhdysvaltojen ja Kiinan – linjauksilla ja toimilla voi olla merkittävä vaikutus siihen. Yhdysvalloissa presidentti Joe Bidenin hallinnon kokoama Inflation Reduction Act (IRA) sisälsi massiivisia panostuksia vihreään siirtymään ja sitä tukevien teknologioiden kehitykseen. Se osoitti selvästi, että vihreä siirtymä on keskeinen osa globaalia strategista kilpailua. Toisaalta juuri IRA on osaltaan lisännyt huolia eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä, mikä puolestaan voi jatkossa vaikeuttaa EU:n ilmastoagendan toimeenpanoa (Mathiesen 2022).

Poliittisten suhdanteiden lisäksi EU:n mahdollisuuksia pitää kiinni ilmastotavoitteistaan voivat heikentää myös materiaaliset reunaehdot. EU on monien vihreän siirtymän kannalta keskeisten teknologioiden ja kriittisten mineraalien osalta huomattavan riippuvainen kolmansista maista, erityisesti Kiinasta (Sinkkonen ja Siddi 2024). Näiden mineraalien tai teknologioiden saatavuutta koskevat rajoitteet voisivat merkittäväällä tavalla vaikuttaa EU:n kykyyn edetä kohti ilmastoneutraaliustavoitetta.

Skenaariot: Ilmastopolitiikka EU:ssa vuonna 2035



■ SKENAARIO 1: Ilmastojohtajuuden EU

Jäsenvaltioiden välisistä ja sisäisistä jännitteistä huolimatta EU pitää vuonna 2035 edelleen tiukasti kiinni ilmastoneutraaliustavoitteestaan. Tavoitteessa pysymistä ovat edesauttaneet vuosi vuoden jälkeen mitatut ennätyselliset lämpötilat niin globaalisti kuin Euroopassa sekä lämpenemisen moninaiset seurausvaikutukset, esimerkiksi kuivuus ja tulvat, jotka koskettavat myös EU:ta. Nämä pitävät ilmastopolitiikan EU-agendan kärkipäässä. Eurooppalainen talouselämä on vahvasti sitoutunut ilmastoneutraaliustavoitteeseen, jonka se näkee Euroopan globaalien kilpailukyvyn kannalta olennaisena tekijänä. EU onkin pystynyt haastamaan Kiinan ja Yhdysvallat eräissä seuraavan sukupolven ilmastoteknologioissa. Ilmastotoimiin kohdistuva poliittinen kysyntä, unionin yhtenäisyys ja uusien teknologioiden käyttöönotto mahdollistivat sen, että EU saavutti ilmastotavoitteensa vuodelle 2030. Globaalisti EU pyrkii edelleen johtamaan ennen kaikkea esimerkillään. Se ei aina takaa unionille vahvinta neuvotteluasemaa kansainvälisissä ilmasto-neuvotteluissa, mutta luo sille uskottavuutta ja avaa mahdollisuuksia solmia uusia kumppanuuksia sen mallista kiinnostuneille toimijoille.

■ SKENAARIO 2: Ilmastojännitteiden EU

EU on vuonna 2035 edelleen virallisesti sitoutunut vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteeseen. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan enää aktiivisesti tavoittele sitä, vaan EU:n sisällä on maaryhmä, joka on käytännössä irrottautunut yhteisestä ilmastopolitiikasta. Syyt tähän löytyvät sosiaalisista jännitteistä, poliittisista suhdanteista, epäsuotuisasta talouskehityksestä sekä EU:n keskeisten kilpailijoiden kunnianhimottomasta ilmastopolitiikasta. Nämä tekijät ovat nostaneet pintaan kysymyksiä ilmastotoimien mielekkyydestä ja niihin liittyvästä EU:n sisäisestä taakanjaosta. EU:n ilmastopolitiikan käytännön edistäminen on näissä olosuhteissa hyvin vaikeaa. Yhtenäisyyden puute vahingoittaa lisäksi unionin uskottavuutta kansainvälisissä ilmasto-neuvotteluissa. Myös EU:n ilmastoneutraaliustavoitteeseen virallisesti sitoutuneilla ja siihen myönteisesti suhtautuvilla mailla on unionin rivien rakoilun vuoksi kasvava houkutus laistaa velvoitteistaan. EU-alueella toimivien yritysten kannalta poliittinen asetelma luo merkittäviä ja epäsuotuisia epävarmuuksia.

■ SKENAARIO 3: Vanhan teollisuuden EU

Energian hintojen nousu, huoli Euroopan teollisuuden ja talouden kilpailukyvystä sekä eurooppalaisten yhteiskuntien taloudellinen eriarvoistuminen johtavat EU:n ilmastoagendan laajamittaiseen vastustukseen 2020-luvun loppupuolelta alkaen. Laitaoikeistopuolueet vahvistavat asemiaan useissa EU:n jäsenvaltioissa. Eurooppalainen keskustaoikeisto omaksuu pitkälti laitaoikeiston kriittisen kannan ilmastotoimiin, ja myös merkittävien eurooppalaisten yritysten sitoutuminen ilmastomuutoksen hillitsemiseen vähenee. Samalla EU menettää lopullisesti mahdollisuutensa pysyä mukana alan teknologisessa kehityksessä, sillä clean tech -sijoitukset kohdistuvat muualle maailmaan: kiinalaiset ja yhdysvaltalaiset vahvistavat johtoasemaansa seuraavan sukupolven ilmastoteknologioiden kehittäjinä ja tuottajina. Ilmastotoimien kunnianhimon väheneminen johtaa myös siihen, että EU-maat eivät panosta enää voimallisesti uusiutuvaan energiaan. Kasvaneet energiatarpeet täytetään enenevässä määrin fossiilienergialla. Tämä tarkoittaa, että pitkään poliittisesti ja taloudellisesti eristettynä ollut Venäjä muuttuu jälleen houkuttelevaksi kumppaniksi EU-maille. Sään ääri-ilmiöt ovat vahvasti läsnä myös Euroopassa, mutta poliittinen paine palata kunnianhimoisiin ilmastotoimiin pysyy pienenä ja rajoittuu radikaaliin ilmastoliik ehdintään

■ SKENAARIO 4: Eriytyneen ilmastopolitiikan EU

EU:lla ei enää ole yhteistä ilmastopolitiikkaa tai -tavoitteita vuoteen 2035 mennessä. Osa jäsenvaltioista – erityisesti pohjoisessa ja läntisessä Euroopassa – näkee vihreän siirtymän edelleen keskeisenä omaa globaalia kilpailukykyään vahvistavana tekijänä ja pitää kiinni ilmastoneutraaliustavoitteesta, jopa nostaa kunnianhimon tasoa. Toiset sen sijaan luopuvat ilmastoneutraaliustavoitteesta joko taloudellisista tai poliittisista syistä. Eurooppalaiset taloudet eriytyvät entistä vahvemmin toisistaan, ja EU jakautuu monen nopeuden unioniksi. Kunnianhimoisia ilmastotoimia kannattavat maat tiivistävät yhteistyötään myös monilla muilla politiikka-alueilla, muun muassa ulko-, turvallisuus- ja kauppapolitiikassa sekä tutkimus ja innovaatiotoiminnassa. Samalla ne ajavat yhteistä näkemystä kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa, siinä missä unionin ilmastotavoitteisiin kriittisesti suhtautuvat maat eivät toimi kollektiivina. EU:n sisämarkkinat pirstoutuvat, ja unionin menettää mahdollisuutensa vaikuttaa ”Brysselseffektin” kautta globaaliin ilmasto- ja ympäristösääntelyyn.

#2

Mitä jos liberaalit arvot ovat edelleen / eivät enää ole valtavirtaa EU:ssa?

Kehitys sekä globaalisti että EU:ssa on osoittanut, että liberaalin demokratian olemassaolo ja selviytyminen eivät ole itsestäänselvyyksiä. Liberaaleihin demokratioihin kohdistuu sekä sisäisiä että ulkoisia uhkia. Eriarvoisuus ja valtioiden kohtaamat moninaiset kriisit ruokkivat liberaalien demokratioiden sisäisiä sosiaalisia jännitteitä ja nakertavat luottamusta instituutioihin. Autoritaariset valtiot, ennen kaikkea Kiinan ja Venäjän johdolla, pyrkivät haastamaan liberaalia demokratiaa ja arvoja niin kansainvälisesti kuin EU:n sisälläkin. Ne hyödyntävät toiminnassaan esimerkiksi taloudellisia keinoja, informaatiovaikuttamista sekä vaalivaikuttamista (Mikkola et al. 2018).

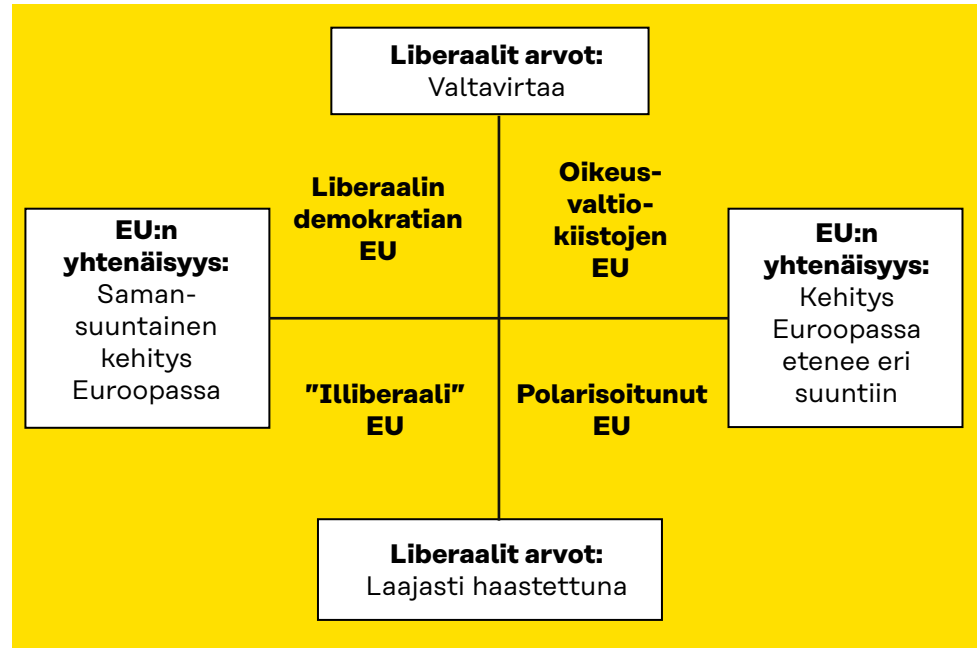
Liberaalin demokratian haavoittuvuuksia ja demokraattisiin yhteiskuntaan kohdistuneita kriisejä ovat osaltaan hyödyntäneet myös Euroopan laitoikeistopuolueet. Niiden yhteiskunnallinen ihanne ei useimmiten ole liberaali demokratia, vaan huomattavasti rajatumpi demokraattinen malli tai jopa jonkinlainen autoritaarinen järjestelmä, josta puuttuvat useat liberaalin demokratian peruspiirteet ja EU:n perusarvot, kuten ihmisarvo, tasa-arvo, oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeudet (Galston 2018). Nämä puolueet ovat usein saaneet epäsuoraa tai suoraa tukea autoritaarisilta valtioilta, erityisesti Venäjältä (Weiss 2020).

Laitaoikeisto on viimeisen 10–15 vuoden aikana vakiinnuttanut paikkansa eurooppalaisella puoluekartalla, ja sen kannatus on kasvanut useissa jäsenvaltioissa. Yksittäisissä jäsenvaltioissa laitoikeisto on jo edennyt hallitusvastuuseen asti (Müller 2024). Samalla laitoikeistopuolueet ovat vetäneet entistä vahvemmin mukaansa keskustaoikeistoa, jonka sitoutuminen liberaaliin demokratiaan ja sen arvoihin voikin olla EU:n tulevaisuuden kannalta keskeistä (Salo ja Iso-Markku 2023).

EU:n sisällä selkeimmän esimerkin liberaalin demokratian haasteista tarjoaa Unkari. Siellä vuonna 2010 pääministeriksi noussut Viktor Orbán puolueineen on pyrkinyt vahvistamaan valta-asemaansa kajoamalla keskeisten demokraattisten instituutioiden, kuten oikeuslaitoksen, median ja kansalaisyhteiskunnan, toimintaan (Krekó ja Enyedi 2018). Tämä on ajanut maan jatkuvasti törmäyskurssille EU:n kanssa.

Samalla Orbán on pyrkinyt profiloitumaan vaihtoehtoisen illiberaalin Euroopan airueksi saavuttaen suosiota monien laitoikeistopuolueiden piirissä. Vastaavanlainen kehitys oli näkyvissä myös laitoikeistolaisen Laki ja oikeus -puolueen johtamassa Puolassa, mutta opposition voitto vuoden 2023 parlamenttivaaleissa keikautti poliittisen asetelman (Dempsey 2024).

Skenaariot: Demokratian tila EU:ssa vuonna 2035



■ SKENAARIO 1: Liberaalin demokratian EU

Liberaaliin demokratiaan Euroopan sisältä ja ulkoa kohdistuvista paineista huolimatta liberaalit arvot ovat pysyneet EU:n toiminnan ytimessä. Tämä on edellyttänyt aktiivisia toimia liberaalin demokratian suojaamiseksi disinformaatiolta, manipulointiyrityksiltä ja korruptiolta. Lisäksi sekä kansallisella että EU-tasolla on tehty toimenpiteitä sosiaalisten jännitteiden ja eriarvoisuuden lieventämiseksi. Se ei tarkoita, etteikö yksittäisissä jäsenvaltioissa esiintyisi radikaalia demokratian vastaista liikehdintää, mutta tämä ei uhkaa EU:ta kokonaisuutena. Kaksi yhä vahvemmin EU:n arvoista ja tavoitteista erottautunutta jäsenvaltiota on kuitenkin jättänyt unionin sen vietyä niiltä äänioikeuden toistuvien oikeusvaltiorikkomusten vuoksi. Globaalisti EU toimii entistä vahvemmin yhdessä kooltaan ja painoarvoltaan pienentyneen demokraattisten valtioiden ryhmittymän kanssa, joka pyrkii ylläpitämään sääntöpohjaista maailmanjärjestystä niillä alueilla, joilla se vielä on mahdollista. Samalla EU on ehdollistanut ulko- kauppaa- ja kehityspolitiikkansa yhä vahvemmin demokraattisten arvojen ajamiseen. Kaiken kaikkiaan EU:n kansainvälinen vaikutusvalta on kaventunut, mutta unioni on sisäisesti yhtenäisempi.

■ SKENAARIO 2: Oikeusvaltiokiistojen EU

Liberaali demokratia on EU:ssa vuonna 2035 valtavirtaa, mutta poliittisten suhdanteiden seurauksena yksittäiset jäsenvaltiot ovat päätyneet yhä kauemmas unionin keskeisistä arvoista. Useat maat ovat vahvasti polarisoituneita, mikä aiheuttaa oikeusvaltioon ja EU:n arvoihin kohdistuvia toistuvia kiistoja unionin sisällä. Kiistat eivät ratkea, koska liberaalia demokratiaa

haastava leiri on kooltaan niin suuri, että EU-sopimukseen kirjattuja rangaistusmenettelyjä ei kyetä käyttämään. Jäsenvaltioiden eriytyneet arvot ja ideaalit vaikeuttavat EU-politiikan tekemistä useilla sektoreilla. Myöskään EU:n laajentuminen ei näissä olosuhteissa etene, koska jäsenvaltiot eivät pääse yksimielisyyteen ehdokasmailta vaadittavista uudistuksista. Paineet eriytyvään integraatiokehitykseen kasvavat entistä suuremmiksi.

■ SKENAARIO 3: "Illiberaali EU"

Vuonna 2035 laitaioikeistopuolueet käyttävät hallitusvaltaa useimmissa jäsenmaissa, joko yksin tai yhdessä perinteisten keskustaoikeistopuolueiden kanssa. Nekin ovat muuttuneet entistä konservatiivisemmiksi ja autoritaarisemmiksi. Vuoden 2034 EU-parlamenttivaaleissa laitaioikeiston ja keskustaoikeiston blokki on saavuttanut vahvan enemmistön. Käytännössä keskeiset EU-instituutiot, komissio mukaan lukien, ovat liberaalin demokratiaan kriittisesti, skeptisesti tai avoimen vihamielisesti suhtautuvien voimien hallussa. EU:n arvopohja on olemassa enää vain paperilla ja jäsenvaltiot sekä EU-instituutiot haastavat sitä käytännön toimillaan. EU on valjastettu ajamaan niitä tavoitteita, jotka kaikki voivat jakaa – käytännössä unioni toimii lähinnä vapaakauppa-alueena. Oikeusvaltion heikko tila ja siitä johtuva epäluottamus yhteisiin sääntöihin haittaavat kuitenkin unionin sisämarkkinoiden toimintaa. Myös muilla politiikka-alueilla EU on entistä hajanaisempi useimpien jäsenvaltioiden ajaessa nollasummalogiikkaan perustuvaa kansallista etua. Kansainvälisesti EU on menettänyt huomattavan määrän vaikutusvaltaa. Useat jäsenvaltiot löytävät uusia kumppaneita autoritaaristen valtioiden joukosta.

■ SKENAARIO 4: Polarisoitunut EU

Suhtautuminen liberaaliin demokratiaan ja liberaaleihin arvoihin jakaa EU:n jäsenvaltiot ja yhteiskunnat yhä vahvemmin kahtia – jakolinjoja kulkee sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden välillä. Demokratiasta käytävää kamppailua kiihdyttää teknologian nopea kehitys ja sitä kautta eksponentiaalisesti kasvava disinformaation määrä. EU:n toiminnan kannalta vahva polarisaatio on hyvin ongelmallinen kehitys. Yksittäiset vaalit saattavat kääntää jonkin jäsenvaltion poliittisen asetelman ja samalla sen EU-politiikan suunnan radikaalisti, mikä tekee johdonmukaisen EU-politiikan toteutuksesta lähes mahdotonta. Repiviä kamppailuja käydään myös EU-instituutioiden sisällä. Käytännössä EU näivettyy, kun jäsenvaltiot keskittyvät tekemään yhteistyötä kulloinkin poliittisesti samanmielisten kumppanien kanssa.

#3

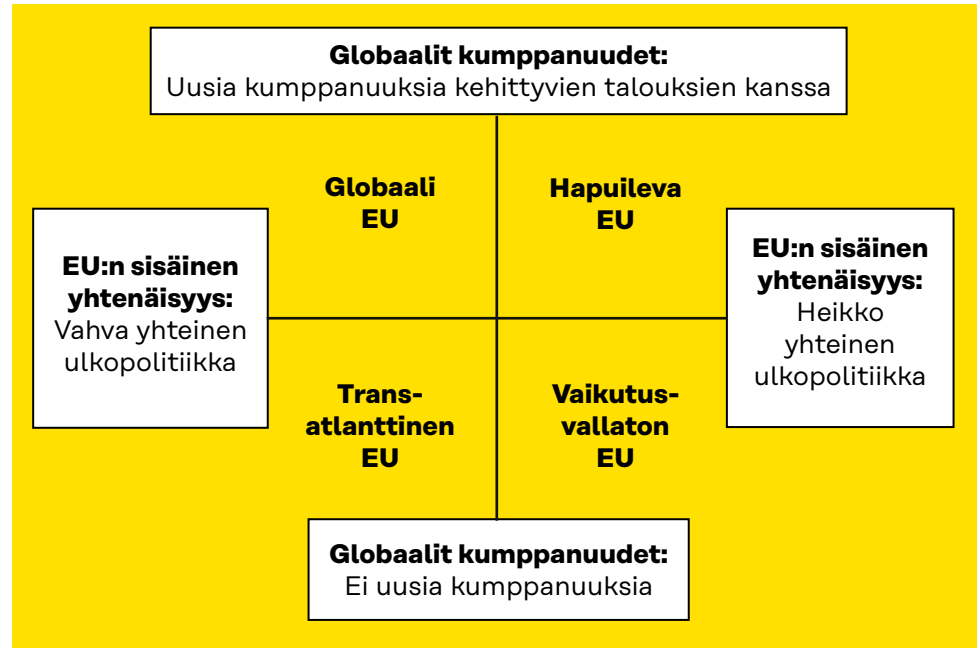
Mitä jos EU kykenee / ei kykene syventämään kumppanuuksiaan kehittyvien talouksien kanssa?

EU:n painoarvo maailmassa on pienentynyt sekä demografisilla että taloudellisilla mittareilla tarkasteltuna, eikä Eurooppa ole aikaisemmasta poiketen enää itsestään selvästi kansainvälisen politiikan keskiössä. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on ollut tärkeä osoitus siitä, että unionin – ja myös laajemmin lännen – on tehtävä eri tavalla töitä omien kantojensa perustelemiseksi ja omien tavoitteidensa edistämiseksi kansainvälisellä tasolla (Spektor 2023). Erityisesti ”globaalien etelän” valtiot ovat entistä itsevarmempia kanssakäymisessään EU:n kanssa, ja EU:n on panostettava yhä enemmän aitoihin, molemminpuoliseen vuorovaikutukseen perustuviin kumppanuuksiin (Islam 2024).

Toisaalta on herännyt kysymyksiä myös siitä, miten halukas ja kyvykäs EU on ylipäätään ottamaan globaalia roolia. EU:n suhteellisesti pienempi vaikutusvalta maailmassa yhdistettynä sen lähiympäristön haasteisiin olisivat periaatteessa päteviä perusteita keskittyä jatkossa enemmän unionin omaan lähialueeseen ja hakeutua sen merkittävimmäksi toimijaksi esimerkiksi laajentumis-, naapuruus- tai kauppapolitiikan keinoin. Myös vastakkainen näkökulma on kuitenkin helppo perustella: EU:n oma tulevaisuus riippuu hyvin vahvasti sen kyvystä vaikuttaa kansainväliseen järjestykseen ja sääntöihin. EU on hyvin riippuvainen muista, ja globaalit haasteet ilmastonsuojelusta uusien teknologioiden kansainväliseen sääntelyyn vaativat sitä toimimaan yhdessä muiden kanssa.

Loppujen lopuksi EU:n vaikutusvalta on merkittäväällä tavalla kiinni siitä, miten EU haluaa ja kykenee itsensä kansainvälisesti asemoimaan (Jokela et al. 2023). Esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen strateginen kilpailu voisi potentiaalisesti raivata EU:lle uutta toimintatilaa, mikäli unioni ei suoraan assosioitu osaksi Yhdysvaltojen johtamaa liittoumaa, vaan pystyy tarjoamaan globaaleille kumppaneilleen jonkinlaisen houkuttelevan vaihtoehdon. Jos taas suhde Yhdysvaltoihin muuttuisi löyhemmäksi, sekin olisi EU:n ja sen jäsenvaltioiden kannalta monin tavoin haastava kehitys. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on erityisen voimallisesti alleviivannut Yhdysvaltojen merkitystä Euroopan turvallisuuden takaajana. Toisaalta Yhdysvaltojen oma halu jatkaa tällaisessa roolissa Euroopan puolustuksessa on pienentynyt, kun se keskittyy yhä vahvemmin Aasian ja Tyynenmeren alueeseen sekä Kiinaan. Yhdysvaltojen sisäpoliittisista asetelmista johtuen jyrkempikin käänös maan politiikassa on mahdollinen (Foreign Policy 2024).

Skenaariot: EU:n paikka maailmassa vuonna 2035



SKENAARIO 1: Globaali EU

Jäsenvaltiot ovat tulleet entistä tietoisemmiksi Euroopan pienenevästä painoarvosta maailmalla, ja EU on vuoteen 2035 mennessä kyennyt vahvistamaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa merkittävästi. Samalla EU pyrkii aktiivisesti rakentamaan kumppanuuksia nousevien valtioiden ja globaalin etelän keskeisten toimijoiden kanssa. Laajentumisen myötä EU:n sisämarkkinat ovat kasvaneet, mikä tekee unionista taloudellisesti aiempaa houkuttelevamman. EU:lla on tarjota kumppaneille esimerkiksi teknologista osaamista ja vihreään siirtymään liittyvää tietotaitoa. Kumppanuuksien vahvistamisessa auttaa myös EU:n entistä moninaisempi väestö, jota on vauhdittanut unionin jäsenvaltioiden herääminen osaavasta työvoimasta käytävään globaaliin kilpailuun ja sen edellyttämiin toimiin. Uusien kumppanuuksien myötä EU:n on mahdollista puolustaa osia sääntöpohjaisesta järjestelmästä, luoda uusia globaaleja normeja sekä hallita omia strategisia riippuvuuksiaan.

SKENAARIO 2: Hapuileva EU

EU:n jäsenvaltiot eivät ole halunneet panostaa vahvempaan yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan 2020-luvun lopussa ja 2030-luvun alussa. Sen sijaan poliittiset ja taloudelliset suhdanteet sekä huoli Euroopan paikasta maailmassa ovat ajaneet jäsenvaltioita katsomaan kansainvälisesti eri suuntiin. Kumppanien valintaan vaikuttavat niin EU-maiden arvot, maantieteellinen asema, historia kuin kauppasuhteet. Yhtenäisemmän näkemyksen puute tarkoittaa käytännössä sitä, että EU:ta edustavat maailmalla ennen kaikkea yksittäiset jäsenvaltiot, joiden tavoitteet eroavat toisistaan. EU:n painoarvo maailmalla on vähemmän kuin osiensa summa.

■ SKENAARIO 3: Transatlanttinen EU

Maailma on ajautunut yhä vahvemmin demokratioiden ja autoritaaristen valtioiden välisiin leireihin, vaikka merkittävä osa maailman maista ei edelleenkään kuulu yksiselitteisesti kumpaankaan. Demokratioiden leirin muodostaa käytännössä Yhdysvaltojen johtama länsi, jonka globaali vaikutusvalta ei ole ennallaan: lännen suhteellinen painoarvo on laskenut ja huomattava osa maailmasta – myös autoritaarisen leirin ulkopuolella – suhtautuu Yhdysvaltoihin ja muihin läntisiin maihin epäillen ja/tai kriittisesti niiden väitetysti edustamien kaksoisstandardien vuoksi. Sääntöpohjainen maailmanjärjestys on käytännössä voimassa enää lännen sisällä. Globaalisti eri leirit eivät pysty sopimaan edes perustavaa laatua olevista pelisäännöistä, ja kansainvälinen järjestelmä alueellistuu.

■ SKENAARIO 4: Vaikutusvallaton EU

EU:n kutistuva painoarvo yhdistettynä sekä lähialueen että unionin sisäisiin haasteisiin tarkoittaa sitä, että EU on omassa toiminnassaan kääntynyt yhä vahvemmin sisäänpäin. Se on entistä protektionistisempi, sulkeutuneempi ja itsekeskeisempi. Sama kehitys koskee myös EU:n jäsenvaltioita, joiden keskinäiset suhteet ovat entistä ohuempia. EU:lla ei ole globaalia roolia, eikä se sellaista havittele. Myös lähialueilla EU:lla on vaikeuksia olla merkityksellinen toimija, mikä johtuu yhtäältä jäsenvaltioiden erilaisista näkemyksistä ja toisaalta siitä, että yhä useampi toimija on kiinnostunut täyttämään sitä tilaa, jota EU:lta jää. EU:n lähialueet ovat lisääntyvän strategisen kilpailun ja jopa konfliktien näyttämö. EU:lle itselleen kehitys on hyvin epäsuotuisa.

#4

Mitä jos EU:n laajentuminen toteutuu / ei toteudu?

Kroatiasta tuli unionin uusi jäsenvaltio vuonna 2013. Sen jälkeen laajentumisessa on ollut pitkä suvantovaihe; vuonna 2014 komission puheenjohtajaksi noussut Jean-Claude Juncker linjasi, ettei EU tulisi laajenemaan hänen puheenjohtajakaudellaan (Erebara 2014). EU:n suhteita erityisesti sen itäiseen naapurustoon pyrittiin Junckerin aikana hoitamaan ensisijaisesti kumppanuuksien kautta ilman konkreettista jäsenyysnäkömää, vaikka moni kumppaneista ja osa EU:n jäsenvaltioista olisi toivonut aktiivisempaa laajentumispolitiikkaa.

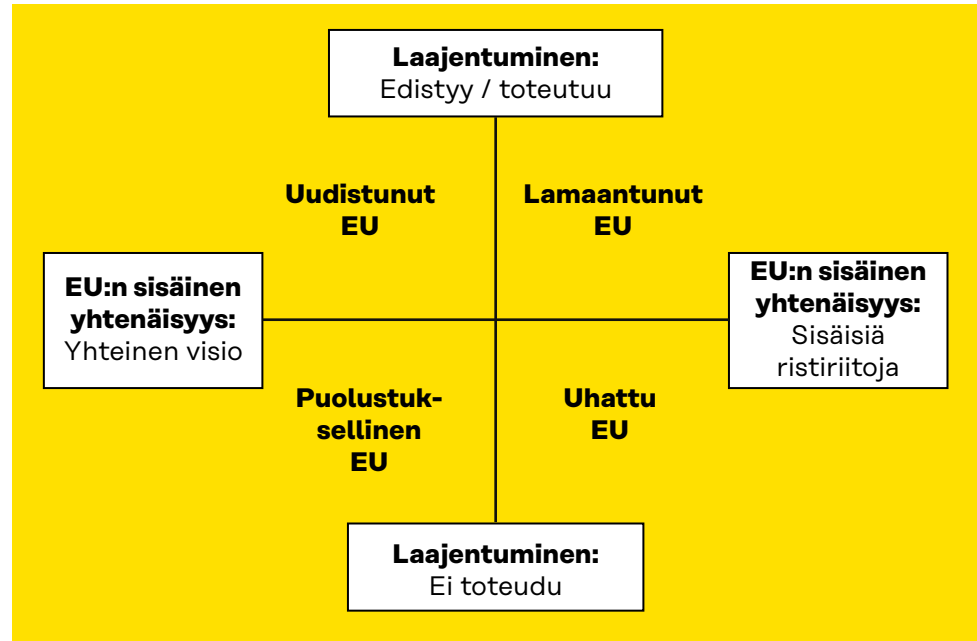
Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on kuitenkin tuonut laajentumisen vahvasti takaisin EU-agendalle. Laajentuminen kytkeytyy nyt yhä selvemmin Euroopan turvallisuuteen: Ukrainan ja useiden muiden jäsenhakkaiden tulevaisuuden nähdään riippuvan vahvasti siitä, pääsevätkö ne EU:n ja mahdollisesti myös Naton jäseniksi (Karjalainen 2023).

Laajentumisperspektiivin avaamisessa Ukrainalle on kyse vahvasta tuen ja solidaarisuuden ilmauksesta maata kohtaan. Ehdokasmaan asema myönnettiin myös Moldovalle ja myöhemmin Georgialle. Samalla EU pyrkii aktivoimaan enemmän tai vähemmän jumissa ollutta laajentumisprosessia Länsi-Balkanin maiden kanssa, joihin lukeutuvat Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kosovo, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Serbia (Tcherneva 2023).

Vaikka tuki laajentumiselle EU:n sisällä on kasvanut ja sen tavoite kirkastunut, asiaan liittyy monia vaikeita kysymyksiä: EU-jäsenyys edellyttää hakijamailta kykyä omaksua EU:n arvopohja sekä saattaa voimaan unionin laaja oikeusnormisto (Karjalainen 2023). Tämä ei usein ole helppo tehtävä. Valmiuksien on oltava kunnossa myös EU-tasolla: laajentuminen vaikuttaa toteutuessaan merkittävästi unionin voimatasapainoon ja päätöksentekoon sekä muun muassa budjettiin ja jäsenvaltioiden mak-suusuuksiin. Näitä kaikkia on mitä todennäköisimmin uudistettava ennen kuin laajentuminen voisi toteutua (Costa et al. 2023). Uusien jäsenvaltioiden hyväksyminen edellyttää lisäksi kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, mikä ei edellä mainituista syistä ole itsestään selvä asia.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Charles Michel mainitsi elokuussa 2023, että EU:n ja ehdokasmaiden pitäisi olla valmiita laajentumaan vuoden 2030 mennessä (Michel 2023). Käytännössä EU-maat eivät ole sitoutuneet asiassa konkreettiseen aikatauluun, vaan useimmat niistä korostavat, että laajentuminen riippuu ehdokasvaltioiden edistymisestä unionin jäsenyyskriteerien täyttämässä. Ehdokasmaiden motivaation ylläpitämiseksi EU:n laajentumisprosessia on ehdotettu uudistettavan siten, että se etenisi portaittain eli ehdokkaita palkittaisiin edistymisestä vaiheittaisella liittymisellä unionin eri politiikkalohkoihin.

Skenaariot: EU:n laajentumiskehitys vuonna 2035



SKENAARIO 1: Uudistunut EU

EU-maiden vahva yhteinen visio laajentumisen välttämättömyydestä on johtanut unioniin nopeaan laajenemiseen vuosien 2030 ja 2035 välillä. Myös Ukraina on otettu EU:n (ja Naton) jäseneksi vuonna 2035, sillä maan poliittinen ja taloudellinen kehitys vuonna 2029 loppuun saatettujen rauhanneuvottelujen päätyttyä on ollut erittäin nopeaa. Samalla EU on myös menettänyt yhden jäsenvaltion. Toistuvien repivien ristiriitojen jälkeen Unkari erosi unionista vuonna 2030, mikä kuuluu unionin muuten onnistuneen lähialuepolitiikan epäonnistumisiin. Toisaalta Unkarin lähtö helpotti laajentumisen edellyttämien uudistusten – esimerkiksi määränemmistö päätösten lisäämisen ja oikeusvaltiomekanismin vahvistamisen – läpivientä.

SKENAARIO 2: Lamaantunut EU

EU-maat ovat olleet keskenään erimielisiä monista laajentumiseen liittyvistä kysymyksistä, kuten etenemisvauhdista, maantieteellisistä painopisteistä ja tarvittavista uudistuksista EU-tasolla. Yhtenäisyyden puutetta kompensoidaan poliittisilla kompromisseilla ja pakettiratkaisuilla. Lopulta laajentuminen toteutuu osittain, mutta ilman selvää johtoajatusta ja riittäviä toimia ehdokasmaiden sisäisen kehityksen varmistamiseksi. Samalla EU-tasolla suunnitellut uudistukset jäävät puolitiehen tai siirretään laajentumisen jälkeiseen aikaan. Tuloksena on EU, jonka jo ennestään heikko sisäinen yhtenäisyys rapautuu entisestään. Lisäksi EU:n lähialueet jäävät epävakaisiksi osan ehdokasmaista pudotessa eräänlaiseen välitilaan tai kääntyessä pois päin unionista.

■ SKENAARIO 3: Puolustuksellinen EU

Liberaalia demokratiaa, oikeusvaltiota sekä sisämarkkinoitaan suojatakseen EU pitää tiukasti kiinni jäsenyyskriteereistä. Takaperoinen demokratia- ja oikeusvaltiokehitys sekä vaikea turvallisuustilanne useimmissa hakijamaissa siirtää laajentumisperspektiivin yhä kauemmas tulevaisuuteen. EU kompensoi naapuruston epävakautta ja omia rajallisia mahdollisuuksiaan vaikuttaa sen kehitykseen vahvistamalla sisäistä yhtenäisyyttään sekä panostamalla turvallisuuteen ja puolustukseen liittyviin politiikkoihin. EU vahvistaa sekä eurooppalaisten kollektiivisia sotilaallisia suorituskykyjä että omaa sotilaallista toimintakykyään. Unioni tekee enemmän hybridiuhkien torjumiseksi ja rajaturvallisuuden vahvistamiseksi. Lähiympäristön lisääntyvä epävakaus hitsaa EU-maita syvemmin yhteen. Vaikka EU:n päähuomio on sen omissa lähialueissa, unionin vahva sisäinen yhtenäisyys auttaa sitä edistämään omia kantojaan myös globaalisti.

■ SKENAARIO 4: Uhattu EU

EU maat ovat keskenään erimielisiä laajentumisen tarpeellisuudesta, sen maantieteellisistä painopisteistä ja edellytyksistä. Seurauksena on tilanne, jossa useimmat ehdokasmaat ovat kääntymässä tai kääntyneet pois päin unionista ja etsineet tilalle muita kumppaneita, mukaan lukien Kiina, Venäjä, Turkki sekä Persianlahden maat. Monessa ehdokasmaassa turhautuminen laajentumisprosessiin on johtanut sosiaalisiin jännitteisiin. Kaikki tämä yhdessä tekee EU:n lähialueista entistä epävakaampia. Lisäksi keskenään eripuraiset EU-jäsenmaat ovat kyvyttömiä toimimaan yhdessä EU:n naapuruston tilan parantamiseksi. Se, että laajentuminen jää toteutumatta, heikentää EU:n uskottavuutta myös lähialueita laajemmin.

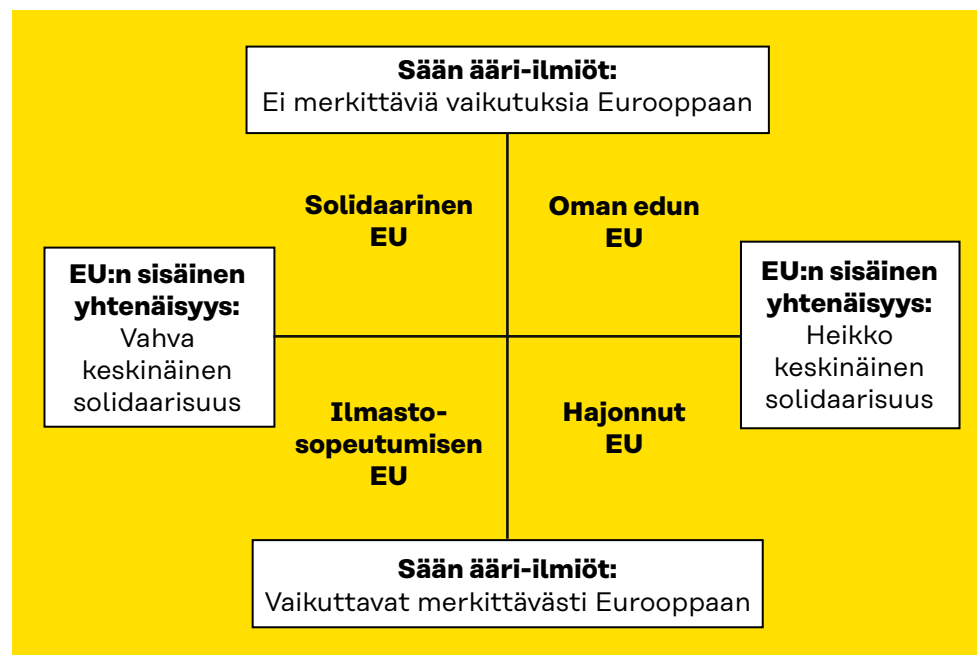
#5

Mitä jos sään ääri-ilmiöt alkavat / eivät ala merkittävästi vaikuttaa elinoloihin ja elinkeinojen harjoittamiseen Euroopassa?

Ilmastonmuutos on globaali megatrendi, josta on hyvin paljon tutkittua tietoa. Toisaalta siihenkin liittyy epävarmuuksia. Tiedetään esimerkiksi, että sään ääri-ilmiöiden todennäköisyys lisääntyy, mutta niiden luonne ja vaikutukset ovat osittain hämärän peitossa. Ilmaston lämpenemisen suhteen on myös tunnistettu kriittisiä pisteitä, joiden ylittyminen johtaisi peruuttamattomiin ja osin ennakoimattomiin seurauksiin (Lenton et al. 2023).

EU-alueella on jo viime vuosina nähty merkittäviä sään ääri-ilmiöitä, kuten rankkasateita ja tulvia sekä kuivuutta (Copernicus Climate Change Institute ja World Meteorological Institute 2024). Nämä ovat vaikuttaneet merkittävästi elinolosuhteisiin ja elinkeinojen harjoittamiseen eri osissa EU:ta. Vielä ei ole selvää, miten voimakkaasti sään ääri-ilmiöiden vaikutukset koskettavat eri EU-maita tulevaisuudessa. Vesihuollon osalta tilanne on viime vuosina ollut vaikea erityisesti Espanjassa ja Ranskassa, mutta kuivuus ja/tai vesivarojen ylikäyttö ovat ongelmia myös muualla Euroopassa, mukaan lukien osissa itäistä ja pohjoista Eurooppaa (Hancock, Hodgson ja Smith 2023).

Sään ääri-ilmiöt ja niiden vaikutukset voivat potentiaalisesti johtaa uusiin jakolinjoihin EU:n sisällä, mikäli unionissa ei kyetä sopimaan mekanismeista, jotka tavalla tai toisella tasapainottavat eri jäsenvaltioiden välistä tilannetta ja auttavat niitä sopeutumaan tapahtuviin muutoksiin (Mathiesen ja Moens 2024).

Skenaariot: Sään ääri-ilmiöt ja EU vuonna 2035

■ SKENAARIO 1: Solidaarisuusunioni

Sään ääri-ilmiöiden vaikutukset Eurooppaan jäävät vuoteen 2035 mennessä edelleen rajallisiksi. Se ei tarkoita, etteikö ilmaston lämpeneminen seurauksineen näkyisi myös Euroopassa, mutta sen vaikutus ei ole niin suuri ja vakavuusaste niin korkea kuin on pelätty. Tämä auttaa EU:ta sopeutumaan tilanteeseen. Jäsenvaltiot kehittävät keskinäistä yhteistyötään ja solidaarisuuttaan ilmasto- ja ympäristökatastrofien edessä. Unionilla on käytössään laaja, kollektiivisesti ylläpidetty sammutuskalusto suurten maasto- ja metsäpalojen torjumiseen ja tarvittava välineistö tulvatuhojen minimoimiseen. Lisäksi on luotu erilaisten EU-maksujen kautta ylläpidettävä rahasto, josta jäsenvaltiot saavat tukea ilmasto- ja ympäristökriisien aiheuttamien lyhyt- ja pitkäaikaisten kustannusten kattamiseen. EU-maat ovat myös luoneet yhteisen turvapaikka- ja pakolaiskiintiöjärjestelmän, joka auttaa ottamaan hallitusti vastaan lähialueilta EU:hun suuntaavaa kasvavaa ilmastopakolaisten joukkoa.

■ SKENAARIO 2: Oman edun EU

Sään ääri-ilmiöiden vaikutukset ovat vuonna 2035 edelleen rajalliset. EU:n jäsenvaltioilla ei ole vahvoja kannustimia kehittää keskinäistä solidaarisuutta, vaan jokainen vastaa omasta alueestaan ensisijaisesti itse. Samalla EU-alueen ulkopuolelta EU:hun suuntaavien turvapaikanhakijoiden määrät johtavat syveneviin kiistoihin siitä, kenellä on vastuu hakijoiden vastaanottamisesta, hakemusten käsittelystä ja mahdollisesta kotouttamisesta. Tämä kysymys jakaa EU:ta vuoden 2015 pakolaiskriisin tavoin yhä vahvemmin erilaisiin leireihin, vaikka jakolinjat eivät aina ole yksiselitteisiä. Myös poliittiset suhdanteet vaikuttavat siihen, miten yksittäiset jäsenvaltiot suhtautuvat unionin yhteisiin politiikkoihin. Kaiken kaikkiaan EU on entistä hajanaisempi toimija. Turvapaikka- ja pakolaispolitiikkaan liittyvät ristiriidat leviävät myös muille politiikkasektoreille.

■ SKENAARIO 3: Ilmastosopeutumisen EU

Sään ääri-ilmiöistä ja ilmaston lämpenemisestä tulee EU:ta yhdistäviä tekijöitä, koska ne koskettavat joko suoraan tai välillisesti kaikkia jäsenvaltioita. Siihen tosin vaaditaan useita vakavia ympäristökatastrofeja EU-alueella. Niiden seurauksena EU alkaa kehittää ilmastoturvallisuus ja -sopeutumispolitiikkaansa, joka kattaa sekä erilaisia ilmastoturvallisuuteen liittyviä asetuksia, konkreettisia avustuskansakonsepteja että erilaisia taloudellisen solidaarisuuden muotoja. EU:ssa kehitettävät ratkaisut osoittautuvat kiinnostaviksi myös kansainvälisesti, ja unionista tulee yksi ilmastosopeutumisen edelläkävijöistä. Se auttaa EU:ta kasvattamaan globaalia vaikutusvaltaansa.

■ SKENAARIO 4: Hajonnut EU

Ilmastonmuutoksen vaikutukset jakautuvat epätasaisesti ja johtavat kasviin ristiriitoihin EU-maiden välillä. Sään ääri-ilmiöiden pahimmin koettavat maat toivovat lisää yhteisvastuuta ja solidaarisuutta, kun taas niiltä paremmin suojassa olevat jäsenvaltiot erityisesti pohjoisessa Euroopassa käpertyvät itseensä ja suhtautuvat penseästi yhteisiin ponnistuksiin. EU-järjestelmä ei kestä ilmastonmuutoksen vaikutusten aiheuttamaa shokkia, vaan unioni hajoaa pieniksi yksittäisten jäsenvaltioiden tai maaryhmien muodostamiksi saarekkeiksi.

5. EU:n tulevaisuus viimeaikaisten ennakointiraporttien silmin

Inspiraatiota, suuntaa ja viitekehystä EU:ta koskeville tulevaisuuspohdintoille voi hakea myös muista ennakointiraporteista. Tämän osion tavoitteena ei ole antaa kattavaa kuvaa kaikista ennakointi- ja skenaarioreporteista, vaan tarjota katsaus muutamiin kiinnostaviin raportteihin. Ne kuvaavat laajemmin tiedossa olevia muutoksia ja piirtävät muutosten kokonaiskuvaa. Edellisessä luvussa esitettyjä, tulevaisuushorisonttia ja -keskustelua avartamaan pyrkiviä mitä jos -kysymyksiä ja skenaarioita on hyvä peilata näihin raportteihin.

Esiin nostetut raportit heijastavat osin samankaltaisia tulevaisuusodotuksia ja -oletuksia, joille tämäkin julkaisu rakentuu.

Raportit luotaavat joko globaaleja (mega)trendejä, jotka väistämättä koskettavat tavalla tai toisella myös EU:ta tai keskittyvät nimenomaisesti EU:n tulevaisuuden ja siihen vaikuttavien tekijöiden analysointiin.

Yksi globaalisti merkittävä ennakointiraportti on Yhdysvaltojen National Intelligence Councilin (NIC) neljän vuoden välein julkaisema Global Trends. Viimeisin raportti on vuodelta 2021 ja pyrkii kartoittamaan maailman tilaa vuonna 2040 (National Intelligence Council 2021).

Raportti erittelee maailmanlaajuisia rakenteellisia voimia ja nousevia kehityskulkuja. Rakenteelliset voimat ovat muutostekijöitä, joilla on perustavanlaatuisen vaikutus tulevaisuuden muotoutumiseen ja joiden kehitystä voidaan ennustaa kohtalaisella tarkkuudella. Nousevat kehityskulut ovat puolestaan läheisesti sidoksissa rakenteellisiin voimiin, mutta luonteeltaan epävarmempia, sillä ihminen voi omilla valinnoillaan merkittävästi vaikuttaa niihin.

NIG: GLOBAL TRENDS REPORT 2021

Rakenteelliset voimat:

Demografia: eritahtinen mutta hidastuva globaali väestönkasvu

Luonto ja ympäristö: ilmastomuutoksen kasvavat ja epätasaisesti jakautuvat riskit

Talous: valtioiden velkaantuminen, kansainvälisen kaupankäynnin monimutkaistuminen, palvelualojen kasvu sekä yritysten vaikutusvallan lisääntyminen

Teknologia: teknologian kiihtyvä kehitys ja leviäminen sekä niihin liittyvät mahdollisuudet, jännitteet ja kilpailu

Nousevat kehityskulut:

Sosiaaliset trendit ja jännitteet: lisääntyvä tyytymättömyys, uusien ja vanhojen identiteettien vahvistuminen sekä jakautuneet informaatioympäristöt

Valtioihin kohdistuvat paineet: valtioiden vaikeudet vastata odotuksiin

Kansainvälisen valtajärjestelmän muutos: vallan jakautuminen laajemmalle toimijajoukolle, Yhdysvaltojen ja Kiinan välisen valtakamppailun vaikutukset

Globaaleja megatrendejä Suomen näkökulmasta tarkastelee puolestaan Sitra. Sitran viisi globaalia megatrendiä vuodelta 2023 ovat 1) luonnon kantokyky murenee, 2) hyvinvoinnin haasteet kasvavat, 3) demokratian kamppailu kovenee, 4) kilpailu digivallasta kiihtyy ja 5) talouden perusta rakoilee.

Luonnon murenevilla kantokyvyillä Sitra viittaa ilmaston kuumenemisen lisäksi luonnon monimuotoisuuden vähenemiseen, luonnonvarojen ylikulutukseen sekä jätteiden määrän kasvuun. Hyvinvoinnin kasvavat haasteet puolestaan kytketään Sitran raportissa ennen kaikkea väestön ikääntymiseen, joka vähentää työikäisten määrää, luo paineita hyvinvointipalvelujen rahoitukseen sekä lisää sosiaali- ja terveystalouden kysyntää – erityisesti Euroopassa. Lisäksi ihmisten hyvinvointiin vaikuttaa olennaisesti myös luonnon tila ja sitä koskeva epävarmuus.

Demokratian kamppailu liittyy niihin samoihin kehityskulkuihin, joihin myös Global Trends -raportti viittaa. Näitä ovat yhteiskuntia koettelevat kriisit, luottamuksen rapautuminen ja informaatiovaikuttaminen sekä geopoliittisen valtataistelun paluu ja sääntöpohjaisen maailmanjärjestyksen horjuminen. Kilpailu digivallasta puolestaan kuvaa sekä teknologisen kehityksen nopeutta että siihen liittyvää kilpailua pelisäännöistä, tarvittavista resursseista ja vallasta.

Viides trendi, talouden perustan rakoilu, on vahvasti sidoksissa luonnon murenevaan kantokykyyn ja kasvavaan taloudelliseen eriarvoisuuteen. Nämä osoittavat, ettei nykyinen talousjärjestelmä ole ihmisten ja luonnon kannalta kestävä.

SITRA: MEGATRENDIT 2023

Luonnon kantokyky murenee.

Hyvinvoinnin haasteet kasvavat.

Demokratian kamppailu kovenee.

Kilpailu **digivallasta** kiihtyy.

Talouden perusta rakoilee.

Käytännössä National Intelligence Councilin ja Sitran tunnistamat trendit ovat monin paikoin yhteneväisiä.

Samankaltaisia kehityskulkuja kuvaa myös Euroopan komission strateginen ennakointiraportti vuodelta 2023, jonka kuusi keskeistä nostoa ovat temaattisesti hyvin lähellä Sitran listaamia megatrendejä (Euroopan unionin komissio 2023a).

Ensimmäiseksi merkittäväksi muutokseksi komission raportissa on määritelty geopolitiikan nousu ja globalisaation uudelleenjärjestyminen. Tällä viitataan erityisesti Venäjän valmiuteen haastaa hyökkäyssodallaan monenkeskinen yhteistyö ja sääntöpohjainen kansainvälinen järjestys, Kiinan kasvavaan haluun muuttaa kansainvälistä järjestystä taloudellisen vallan ja määrätietoisien diplomatian keinoin sekä Yhdysvaltojen strategiiseen suuntaan, jossa korostuu kilpailu Kiinan kanssa.

Kansainvälistä järjestystä ja yhteistyötä monimutkaistavat lisäksi nousevien valtioiden kasvavat pyrkimykset saavuttaa edustusta ja vaikutusvaltaa globaalilla tasolla. Samalla globalisaatio tähän asti tunnetussa muodossaan on kasvavan paineen alla.

Komission listaama toinen trendi on pyrkimys kohti kestäväää taloutta ja hyvinvointia: nykyinen, ilmasto- ja luontoa rasittava talousmalli on tulossa tiensä päähän. Samalla uuden, luonnonvarojen kulutuksesta riippumattoman talousmallin kehittäminen tulee kuitenkin vaatimaan merkittäviä ponnistuksia.

Siirtyminen uuteen talousmalliin on silta kahteen seuraavaan trendiin: Vihreä siirtymä edellyttää toteutuakseen ensinnäkin mittavia taloudellisia investointeja ja toiseksi erityisiä taitoja ja osaamista. Tarvittavien taloudellisten investointien tarkkaa määrää on vaikea arvioida, sillä niihin liittyy paljon epävarmuutta. Erityisen suuria potentiaalisia kustannuksia on joka tapauksessa odotettavissa, jos ilmastonmuutosta ja sen vaikutuksia ei kyetä hillitsemään. Jo tällä hetkellä sään ääri-ilmiöt, kuten kuivuus ja tulvat, aiheuttavat komission lähteiden mukaan kymmenien miljardien taloudelliset menetykset vuosittain.

Myös taitojen ja osaamisen suhteen tilanne on jo nyt vaikea: osaavan työvoiman puute on merkittävä yritysten investointimahdollisuuksia rajoit-

tava tekijä, joka vaikuttaa myös vihreän ja digitaalisen siirtymän kannalta keskeisiin talouden sektoreihin. Tilanteen odotetaan vaikeutuvan EU:n väestön vanhetessa. Komission raportissa muistutetaan lisäksi, että esimerkiksi digitaalisten taitojen omaksumisessa on kyse talouden toimintaa laajemmasta asiasta, sillä ne ovat olennaisia myös yhteiskunnallisessa osallistumisessa sekä disinformaation ja väärän tiedon tunnistamisessa.

Viidenneksi trendiksi komissio määrittelee sosiaalisen yhtenäisyyden rapautumisen, jonka riskiä kasvattaa muun muassa ilmastonmuutoksen vaikutusten kohdistuminen kaikkein rajuimmin jo valmiiksi heikommassa asemassa oleviin ihmisiin sekä nuorimpiin sukupolviin. Myös taloudellinen epätasa-arvo jäsenvaltioiden sisällä on kasvanut, mikä voi ruokkia yhteiskunnallista polarisaatiota.

Eriarvoisuus on tiiviisti kytköksissä komission viimeiseen trendiin eli demokratiaan ja olemassa olevaan yhteiskuntasopimukseen kohdistuviin uhkiin, jotka ilmenevät lisääntyneenä epäluottamuksena kansallisia ja EU-tason poliittisia instituutiota sekä liberaalia demokratiaa hallintajärjestelmänä kohtaan. Demokratiaan kohdistuu kasvavia paineita myös globaalilla tasolla. Lisäksi eurooppalainen yhteiskuntasopimus periytyy ajalta, jonka taloudelliset ja työelämän realiteetit poikkesivat vahvasti nykyisestä, mikä aiheuttaa muutostarpeita.

EUROOPAN KOMISSIO: STRATEGINEN ENNAKOINTIRAPORTTI 2023

Geopolitiikan nousu ja globalisaation uudelleenjärjestäminen

Pyrkimys kohti kestäväää **taloutta ja hyvinvointia**

Kasvatavat vaikeudet mobilisoida riittävästi yksityistä ja julkista rahaa **vihreään siirtymään**

Lisääntyvä kysyntä kestävään tulevaisuuteen vaadittavilla **taidoille ja osaamiselle**

Sosiaalisen yhtenäisyyden rapautuminen

Demokratiaan ja olemassa olevaan yhteiskuntasopimukseen kohdistuvat uhat

Edellä esiteltyjen ennakointiraporttien luomaa kuvaa täydentää European Strategy and Policy Analysis Systemin raportti vuodelta 2024 (European Strategy and Policy Analysis System 2024). Se listaa kymmenen EU:n tulevan kehityksen kannalta erityisen merkittävää asiaa.

Käytännössä raportissa tunnistetut aihealueet kattavat lähes kaikki edellä kuvattujen kolmen raportin sisältämät trendit. Muista poiketen se

erittelee omiksi asiakokonaisuuksikseen energiakulutuksen ja -tuotannon murroksen sekä asumis- ja työskentelymuodot. Luonnon ja ilmaston kriisitila -otsikon alla ESPAS myös ottaa esille mahdollisuuden, että ilmaston keikahduspisteet aktivoituvat.

EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM (2024)

Geopoliittikan keskeisyys: yhteistyön ja integraation maailmasta kilpailun ja kitkan maailmaan

Taloudelliset haasteet: muuttuva kansainvälinen järjestys ja jännitteet sekä samanaikainen pyrkimys hiilineutraaliuteen

Demografinen kehitys: Euroopan väestön kutistuminen ja vanheneminen sekä absoluuttisesti että suhteessa muihin

Luonnon ja ilmaston kriisitila: ilmastonmuutoksen nopea eteneminen ja mahdollisuus ilmaston keikahduspisteiden aktivoitumiselle

Energiankulutuksen ja -tuotannon muutos: nopeasti lisääntyvä energiankulutus ja kysymys siitä, millä kasvavat energiatarpeet täytetään

Lisääntyvä eriarvoisuus: kasvava eriarvoisuus liittyen taloudelliseen asemaan, koulutukseen, teknologiaan, terveydenhuoltoon, infrastruktuuriin, ilmastoon tai sukupolveen

Teknologinen murros: teknologioiden kiihtyvä kehitys ja käyttöönotto sekä niistä käytävän kilpailun kiristyminen

Terveyden tulevaisuus: pandemian opit, uusien hoitomuotojen kehitys sekä esim. antibioottiresistenssin aiheuttamat haasteet

Uudet asumis- ja työskentelymuodot: kaupungistuminen sekä työn luonteen muuttuminen

Demokratiaan kohdistuvat uhat: vaalien, median ja oikeusjärjestelmän vapautteen kohdistuvat hyökkäykset, teknologian kasvanut rooli

Edellä esitellyt ennakointiraportit antavat hyvän yleiskuvan siitä, millaisten muutostekijöiden odotetaan vaikuttavan EU:hun seuraavan vuosikymmenen aikana. Euroopan komission ja ESPASin ennakointiraportit sisältävät myös toimenpidesuosituksia EU:lle. Toisaalta raportit eivät tästä julkaisusta poiketen juurikaan pyri kuvaamaan sitä, millaiseksi EU voisi näiden eri tekijöiden vaikutuksesta muodostua.

6. Lopuksi: Millaisen EU:n haluamme?

Tämän julkaisun lähtökohta on, että EU:n tulevaisuutta on tärkeä pohtia ja siitä on tärkeä keskustella. Ilman riittävän pitkää ja laajaa tulevaisuushorisonttia nykyistä EU-politiikan agenda on vaikea painottaa, suunnata ja kehystää oikein. Vain ennakoimalla niitä seurauksia, joita tietyillä toimilla tai niiden tekemättä jättämisellä voi tulevaisuudessa olla, on mahdollista arvioida toimenpiteiden todellista merkitystä.

Kuten tässä julkaisussa korostetaan, tulevaisuusorientoituneen ajattelutavan omaksuminen ei ole helppoa – varsinkaan EU:n monimutkaisessa ja -tasoisessa poliittisessa järjestelmässä ja aikana, jolloin näkymä jopa lähi-tulevaisuuteen on monilta osin sumea.

Tässä julkaisussa esitellyt tulevaisuusskenaariot ovat parhaimmillaankin vain välähdyksiä EU:n mahdollisista tulevaisuuksista. Niissä korostuu EU:n yhtenäisyyden tai hajanaisuuden lisäksi vain yksi merkittävä tulevaisuustekijä kerrallaan, oli kyse sitten EU:n sitoutumisesta ilmastotavoitteisiin, unionin laajentumisesta tai sään ääri-ilmiöiden vaikutuksista.

Valittu lähestymistapa auttaa hahmottamaan sitä, millaisia kehityskulkuja yksittäiset muutostekijät voisivat EU:ssa mahdollisesti laittaa liikkeelle. Samalla se väkisinikin yksinkertaistaa kuvaa EU:n tulevasta kehityksestä, sillä siihen ei tule vaikuttamaan vain yksi tässä julkaisussa käsitellyistä tekijöistä, vaan todennäköisesti niillä kaikilla on tavalla tai toisella roolinsa siinä, millaiseksi unioni muodostuu. Yksittäisten muutostekijöiden merkitys saattaa myös ajan kuluessa muuttua.

Moni potentiaalisesti tärkeä tulevaisuuden muutostekijä on jätetty tarkastelun ulkopuolelle – tai jäänyt huomiotta, koska emme yksinkertaisesti vielä tässä ajassa osaa aavistaa sen tulevaa painoarvoa. Tekstissä ei ole omistettu erillisiä skenaarioita esimerkiksi tekoälyn tai vetytalouden tai muiden teknologisten innovaatioiden mahdollisille vaikutuksille EU:hun. Tekstissä ei myöskään syvennytä pohtimaan monissa viime aikoina julkaisuissa ennakointiraporteissa mainitun demografisen kehityksen seurauksia.

Vielä vaikeampi on sisällyttää skenaarioihin yksittäisiä mullistuksia, joilla saattaa olla hyvin kauaskantoiset seuraukset. Skenaariot eivät esimerkiksi ota huomioon sitä, miten Taiwanin hallinasta syttyvä sotilaallinen konflikti, Venäjän hyökkäys joihin EU- ja/tai Nato-maata vastaan tai vaihtoehtoisesti Venäjän talous- ja hallintajärjestelmän mureneminen voisivat muokata EU:n tulevaisuutta. Toisaalta skenaarioiden avulla voi pohtia, millainen EU olisi jonkin tällaisen kriisin koittaessa resilientein ja kyvyk-

käin toimimaan tai miten haastavissakin olosuhteissa voitaisiin välttää kaikkein pahimmat uhkakuvat.

Esiteltyjä skenaarioita ei ole kirjoitettu niin, että ne olisivat yksiselitteisesti joko hyviä tai huonoja. Siitä huolimatta ne heijastavat luonnollisesti tiettyjä arvoja sekä oletuksia siitä, millainen EU olisi tulevaisuuden kannalta toivottava. Unionin olisi muun muassa kyettävä suojelemaan ilmastoa, puolustettava liberaalia demokratiaa, pyrittävä vahvistamaan lähialueensa maiden turvallisuutta, vakautta ja demokraattista kehitystä (esimerkiksi laajentumisen sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keinoin), ylläpidettävä globaaleja kumppanuuksia sekä varauduttava ilmastonmuutoksen ja sään ääri-ilmiöiden seurauksiin.

Tämän julkaisun kaltaisen ennakointityön tavoitteena ei tulisikaan olla pelkästään sen pohtiminen, millaisiin suuntiin eri kehitystekijät EU:ta vievät. Aivan yhtä tärkeää olisi miettiä, mitä ennakoidut kehitysvaihtoehdot tarkoittavat omalta kannaltamme keskeisten tavoitteiden osalta – siis vaikka Suomen, jonkin poliittisen liikkeen tai yksittäisen EU-kansalaisen näkökulmasta. Loppujen lopuksi yksi olennaisimmista tulevaisuuskysymyksistä on se, millaista Euroopan unionia me suomalaisina tai EU-kansalaisina haluamme – nyt ja 10 tai 20 vuoden päästä.

Vain ennakoimalla seurauksia, joita tietyillä toimilla tai niiden tekemättä jättämisellä voi tulevaisuudessa olla, on mahdollista arvioida kyseisten toimien todellista merkitystä.

Lähteet

The Antwerp Declaration for a European Industrial Deal. 2024.

Binnendijk, H., Hamilton, D. S., Vershbow, A. 2022. [Strategic responsibility: Rebalancing European and trans-Atlantic defence.](#)

Boston, J. 2021. [Assessing the options for combatting democratic myopia and safeguarding long-term interests.](#) Futures 125.

Casert, R. 2024. [Frustrated farmers are rebelling against EU rules. The far right is stoking the flames.](#) AP News, 18.4.2024.

Conference on the Future of Europe. 2022. [Report on the Final Outcome.](#)

Copernicus Climate Change Service, World Meteorological Institute. 2024. [European State of the Climate 2023.](#) Summary.

Costa, O. et al. 2023. [Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century.](#) Report on the Franco-German Working Group on Institutional Reform.

Council of Councils. 2023. [The Invasion That Shook the World.](#)

Dempsey, J. 2024. [Judy Asks: Is Poland Back?](#) Judy Dempsey's Strategic Europe, 29.2.2024. Carnegie Europe.

Dufva, M., Rekola, S. 2023. [Megatrendit 2023. Ymmärrystä yllätysten aikaan.](#) Sitran selvityksiä 224. Sitra.

Eikholm, P. 2004. [EU vuonna 2020.](#) Sitra raportteja 40. Sitra.

Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA. 2023. [EU-myönteisyys edelleen huippulukemissa – kriittisyys yhteydessä epäluottamukseen politiikkaa kohtaan.](#)

Erebara, G. 2014. [Fatigued EU Downgrades Enlargement Portfolio.](#) BalkanInsight, 11.9.2014.

Euroopan unionin komissio. 2022. [2022 Strategic Foresight Report. Twinning the green and digital transitions in the new geopolitical context,](#) COM(2022) 289 final.

Euroopan unionin komissio. 2023a. [Strategic Foresight Report 2023. Sustainability and people's wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy.](#)

Euroopan unionin komissio. 2023b. [Kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysluonnosten EU:n laajuinen arviointi. Tärkeä askel kohti Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja REPowerEU-suunnitelman mukaisia kunnianhimoisempia vuoden 2030 energia- ja ilmastotavoitteita,](#) COM(2023) 796 final.

Euroopan unionin komissio. 2024. [Turvattu tulevaisuus. Euroopan vuoden 2040 ilmastotavoite sekä eteneminen kohti ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä kestävässä, oikeudenmukaisessa ja vauraassa yhteiskunnassa,](#) COM(2024) 63 final.

Euroopan unionin neuvosto. 2021. [Neuvosto hyväksyi eurooppalaisen ilmastolain.](#)

Euroopan unionin neuvosto. 2022. [Turvallisuus- ja puolustusalan strateginen kompassi – Euroopan unioni, joka suojaa kansalaisiaan, arvojaan ja etujaan sekä edistää kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta.](#)

Eurooppa-neuvosto. 2019. [Eurooppa-neuvoston kokous \(12. joulukuuta 2019\) – Päätelmät.](#) EUCO 29/19.

European Strategy and Policy Analysis System. 2015. [Global Trends to 2030. Can the EU meet the challenges ahead?](#)

European Strategy and Policy Analysis System. 2024. [Global Trends to 2040. Choosing Europe's future.](#)

Foreign Policy. 2024. [Europe Alone. Nine thinkers on the continent's future without America's embrace.](#) 1.7.2024.

Galston, W. A. 2018. [The Populist Challenge to Liberal Democracy.](#) Journal of Democracy 29:2, 5–19.

Hancock, A., Hodgson, C., Smith, A. 2023. [Europe's water crisis: how supplies turned to 'gold dust'.](#) Financial Times, 27.8.2023.

- Hyvärinen, A. 2015.** [Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn](#). Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja: Julkisoikeudet sarja A 40. Turun yliopisto.
- Islam, S. 2024.** [Europe and the Global South. How to gain influence and credibility in a complex world](#). ARI 50/2024. Real Instituto Elcano.
- Jokela, J. et al. 2023.** [Multilateral cooperation in an era of strategic competition. Options for influence for Finland and the European Union](#). Valtioneuvosto. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:9.
- Karjalainen, T. 2023.** [EU Enlargement in Wartime Europe. Three dimensions and scenarios](#). FIIA Working Paper 136. Ulkopoliittinen instituutti.
- Krekó, P., Enyedi, Z. 2018.** [Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism](#). Journal of Democracy 29:3, 39–51.
- Lenton, T. M. et al. 2023.** [Global Tipping Points Report 2023](#). University of Exeter. Global Systems Institute.
- Mathiesen, K. 2022.** [EU becomes the planet's biggest NIMBY over US climate bill](#). Politico, 9.12.2022.
- Mathiesen, K., Moens, B. 2024.** [Europe's southerners want Brussels to save them from climate change](#). Politico, 13.8.2024.
- Meyers, Z. 2023.** [In tech, the death of the Brussels effect is greatly exaggerated](#). Insight. Centre for European Reform.
- Michel, C. 2023.** [Speech at the Bled Strategic Forum](#), 28.8.2023.
- Miettinen, T. 2023.** [EU kriisien aikakaudella. Unionin tulevaisuuden suuntaa etsimässä](#). Sitra muistio. Sitra.
- Mikkola, H. et al. 2018.** [Hybridivaikuttaminen ja demokratian resilienssi. Ulkoisen häirinnän mahdollisuudet ja torjuntakyky liberaaleissa demokratioissa](#). FIIA Report 55. Ulkopoliittinen instituutti.
- Moens, B., Weise, Z., von der Burchard, H. 2024.** [Von der Leyen's 2nd-term pitch: More military might, less climate talk](#). Politico, 19.2.2024.
- Müller, M. 2024.** [The rise of the far right in the European Union. Gaining power not through sweeping victory, but through creeping normalisation](#). FIIA Briefing Paper 387. Ulkopoliittinen instituutti.
- National Intelligence Council. 2021.** [Global Trends 2040. A more contested world](#).
- Nicoli, F., Zeitlin, J. 2024.** [Introduction: escaping the politics trap? EU integration pathways beyond the polycrisis](#). Journal of European Public Policy.
- Näsi, S., Marjamäki, R., Hirvola, P. 2024.** [Euroopan unioni suomalaisessa mediassa. Aihe- ja keskusteluanalyysi](#). Sitra/Meedius.
- Salo, S., Iso-Markku, T. 2023.** [Centre-right parties in Germany and Sweden. Challenges and strategies in a changing political landscape](#). FIIA Briefing Paper 356. Ulkopoliittinen instituutti.
- Schütte, L., Dijkstra, H. 2023.** [The show must go on: The EU's quest to sustain multilateral institutions since 2016](#). Journal of Common Market Studies 61:5, 1318–1336.
- Seppälä, L. 2023.** ["EU on Suomelle tärkeämpi kuin koskaan" – Sitran johtamiskurssin käyneet peräänkuuluttavat yhtenäistä vaikuttamista EU asioihin](#). Sitra.
- Sinkkonen, E., Siddi, M. 2024.** [Foreign investments, de-risking and the EU's green transition. Mining critical minerals in Finland](#). FIIA Briefing Paper 384. Ulkopoliittinen instituutti.
- Spektor, M. 2023.** [In Defense of the Fence Sitters. What the West Gets Wrong About Hedging](#). Foreign Affairs, 18.4.2023.
- Tcherneva, V. 2023.** [Before it's too late: How the EU should support the Western Balkans' EU accession](#). European Council on Foreign Relations, 14.9.2023.
- Tocci, N. 2023.** [After two years of real progress on climate, a European 'greenlash' is brewing](#). The Guardian, 12.7.2023.
- United Nations Development Programme. 2022.** [Triple Planetary Crisis](#).
- Valtioneuvosto. 2021.** [EU:n ennakointiverkosto](#).
- Weiss, A. S. 2020.** [With Friends Like These: The Kremlin's Far-Right and Populist Connections in Italy and Austria](#). Carnegie Endowment for International Peace.

Työpajojen osallistujat

TYÖPAJA 1: KESTÄVYYS SEKÄ DATA JA DIGITALISAATIO

Cristina Andersson, Develor Productions Oy
Pia Björkbacka, SAK
Tuuli Hietaniemi, Sitra
Markus Holmgren, Ulkopoliittinen instituutti
Janne I. Hukkinen, Helsingin yliopisto
Tuomas Iso-Markku, Ulkopoliittinen instituutti
Eero Jalava, Sitra
Paavo Järvensivu, BIOS-tutkimusyksikkö
Marikki Karhu, Kehityspoliittinen toimikunta
Johanna Kaunisvaara, VTT
Johanna Kippo, Sitra
Vesa-Matti Lahti, Sitra
Aimo Maanavilja, Software Finland ryv
Riikka Marjamäki, Sitra
Elina Mikola, Amnesty International
Rosa-Maria Mäkelä, Sitra
Ella Palo, Sitra
Sanna Rekola, Sitra
Ilkka Räsänen, Sitra
Petri Räsänen, Business Tampere
Sinikukka Saari, Ulkopoliittinen instituutti
Elina Sinkkonen, Ulkopoliittinen instituutti
Maikki Sipinen
Juha Turkki, CLC
Otto Tähtkäpää, Sitra
Meri Valtiala, SFS / Human Colossus Foundation

TYÖPAJA 2: DEMOKRATIA SEKÄ EU:N GLOBAALI TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA TURVALLISUUS

Mikko Dufva, Sitra
Jari Haapiainen, Puolustusministeriö
Johanna Hämäläinen, Puolustusministeriö
Tuomas Iso-Markku, Ulkopoliittinen instituutti
Johanna Kippo, Sitra
Mika Kukkonen, Ulkomministeriö
Vesa-Matti Lahti, Sitra
Joonas Leppänen, Sitra
Mikko Majander, Ajatuspaja Magma
Katri Makkonen, Miltton
Riikka Marjamäki, Sitra
Jarmo Oikarinen, Euroopan parlamentin
Suomen-toimisto
Johanna Poutanen, CMI
Sanna Rekola, Sitra
Sinikukka Saari, FIIA
Terhi Tikkala, Centre Group in Nordic Council
Otto Tähtkäpää, Sitra

Kirjoittajasta

Tuomas Iso-Markku on vanhempi tutkija Ulkopoliittisen instituutin (UPI) *Euroopan unioni ja strateginen kilpailu* -tutkimusohjelmassa. Hänen tutkimusaiheisiinsa kuuluvat EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, eurooppalainen puolustusyhteistyö, EU:n ja Naton välinen suhde, Suomen ulko-, turvallisuus- ja EU-politiikka, Saksan politiikka, eurooppalainen puoluepolitiikka sekä pohjoismainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö.

SITRA

SITRAN MUISTIO 29.8.2024

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi
tuotettuja sisältöjä.

ISBN 978-952-347-387-4 (nid.)

ISBN 978-952-347-388-1 (PDF) www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11-13

PL 160

00181 Helsinki

P. +358 294 619 991

✉ @SitraFund