Vesa Vihriälä 2.5.2025

VTT, vieraileva tutkija, Helsingin yliopisto

Suurelle valiokunnalle

Pyydetty lausunto ReArm Europe -hankkeesta

Euroopan komission maaliskuussa 2025 esittelemä ReArm Europe -aloite pyrkii vahvistamaan EU:n puolustuskykyä vastaamaan muuttuneeseen turvallisuusympäristöön.

Aloite sisältää viisi elementtiä: 1) uuden SAFE-rahoitusvälineen perustaminen jäsenvaltioiden puolustusinvestointien tueksi, 2) EU:n finanssipoliittisten sääntöjen poikkeuslausekkeiden koordinoitu aktivointi puolustusmenojen lisäyksen rahoittamiseksi, 3) nykyisten EU-rahoitusvälineiden joustavampi käyttö puolustusinvestointeihin, 4) Euroopan investointipankin (EIP) roolin vahvistaminen ja 5) yksityisen rahoituksen saatavuuden parantaminen.

SAFE-välineen kautta komissio voisi myöntää 150 miljardin euron lainarahoitusta jäsenvaltioiden puolustushankintoihin, erityisesti yhteishankintoihin.

VN:n ehdottamat Suomen kannat

Valtioneuvoston kannan mukaan Suomi suhtautuu ReArm Europe -aloitteeseen lähtökohtaisesti myönteisesti ja tukee sen päätavoitteita, kuten EU:n puolustusteollisen perustan vahvistamista, jäsenvaltioiden puolustusinvestointien tukemista ja Ukrainan tukemista osana Euroopan kokonaisturvallisuutta. Suomi pitää tärkeänä, että tuki kohdennetaan erityisesti itäisen etulinjan maiden puolustuskyvyn kehittämiseen ja että toimet täydentävät Naton roolia.

Suomi hyväksyy SAFE-rahoitusvälineen perustamisen poikkeuksellisena ja väliaikaisena ratkaisuna, ja pitää tärkeänä, että rahoitus kohdentuu kriittisiin suorituskykyalueisiin, kuten ilma- ja ohjuspuolustukseen sekä sotilaalliseen liikkuvuuteen.

Suomi esittää kuitenkin useita täsmennyksiä ja ehtoja. Suomi korostaa, että SAFE-väline ei saa muodostua pysyväksi yhteisvelan mekanismiksi, ja sen vastuiden on rajoituttava EU:n nykyiseen budjettikehykseen.

Rahoituksen joustava käyttö yksittäisten jäsenvaltioiden hankintoihin tulisi olla mahdollista pidempään kuin nyt ehdotetun 12 kuukauden ajan.

Suomi suhtautuu myönteisesti komission esitykseen aktivoida poikkeuslauseke**,** jonka avulla jäsenvaltiot voisivat väliaikaisesti poiketa EU:n finanssipoliittisista säännöistä kasvavien puolustusmenojen kattamiseksi. Suomi pitää kuitenkin tärkeänä, että tällainen jousto on määräaikainen (4 vuotta), tarkkarajainen ja selkeästi perusteltu. Suomi korostaa

finanssipoliittisen kestävyyden merkitystä, ts. poikkeaman ei tule vaarantaa julkisen talouden tasapainoa keskipitkällä aikavälillä.

Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että koheesiorahoituksen käyttöä joustavoitetaan puolustusinvestointeihin. Samalla Suomi kiinnittää huomiota esitettyjen strategisten painopisteiden laajuuteen, sillä listalla on puolustuksen lisäksi mm. teknologinen kilpailukyky, päästövähennykset, vesivarat, asuminen ja energiasiirtymä. Suomen tavoitteena on, että painopisteissä keskitytään nimenomaisesti puolustukseen, turvallisuuteen ja varautumiseen, jotta koheesiorahoitus kohdistuisi johdonmukaisesti Euroopan muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen vastaaviin tarpeisiin.

EIP:n ja yksityisen rahoituksen roolia Suomi pitää tärkeänä, mutta nykyisiä toimia riittämättöminä.

ReArm-ehdotuksen ongelmat

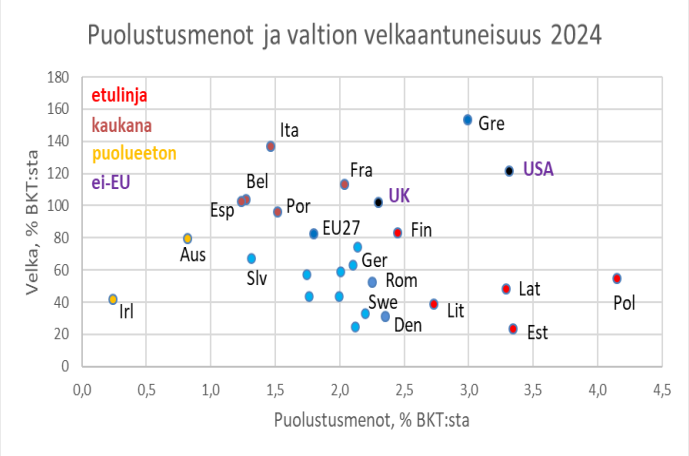
Trumpin uuden hallinnon politiikka on vahvistanut Euroopan eri maissa käsitystä, että Euroopan on lisättävä olennaisesti omia panostuksiaan turvallisuutensa vahvistamiseksi. Tästä huolimatta Euroopassa ei ole yhteistä näkemystä tarvittavasta kunnianhimon tasosta eikä sopivista toimista.

Osa maista, etenkin kaukana Venäjästä sijaitsevat maat, ei koe varustautumisen tarvetta yhtä suurena kuin itäisemmät jäsenmaat. Osalla jäsenmaita julkisen sektorin velkaantuneisuus tekee vaikeaksi velkarahoitteisen varustautumisen. Osaksi nämä tekijät yhdistyvät. Italia, Espanja, Portugali ja Belgia ovat tästä esimerkkejä. Näiden maiden puolustusmenojen suhde BKT:hen on pieni, ja ne ovat myös tukeneet suhteellisesti hyvin vähän Ukrainaa. Eikä mikään ole toistaiseksi radikaalisti muuttanut politiikkaansa.

Unionin ainoan ydinasemaan Ranskan puolustusmenot ylittävät kyllä 2 % BKT:sta, mutta tuki Ukrainalle on ollut vähäistä ja lisärahoituksen löytäminen näyttää vaikealta suuren alijäämän ja velan sekä jo lähtökohtaisesti korkean verotason takia. Puolueettomat Itävalta ja Irlanti käyttävät hyvin vähän rahaa puolustukseen, eivätkä Naton asettamat vaatimukset niitä koske.

Panostusten määrittäjät: uhan läheisyys, julkinen talous

- Etulinjan maat panostavat paljon
- Puolueettomat ja kaukana olevat vähän
- Kaukana olevilla isoilla mailla julkinen talous ahdas
- Etulinjan maista vain Suomi merkittävästi velkaantunut
- Saksa muuttanut nyt radikaalisti linjaansa



Tällainen asetelma vaikeuttaa riittävien panostusten toteuttamista usealla tavalla. Osa maista on valmis jättäytymään vapaamatkustajien rooliin, mikä vähentää kokonaisresursseja. Erityisen ongelmallista on sellaisten strategisten kykyjen luominen, jotka ovat kalliita ja hyödyttävät laajasti koko Euroopan puolustusta, ja joiden osalta Eurooppa on nojautunut lähes täysin Yhdysvaltoihin. Tällaisia ovat esim. avaruuteen sijoittuvat tiedustelu- ja kommunikaatiojärjestelmät, vaativimmat ilmapuolustusjärjestelmät ja vaikkapa ilmakuljetuskapasiteetti.

Ongelma myös on, että erilliset kansalliset varustelupäätökset, joissa ymmärrettävästi on pyritty suosimaan kotimaisia tuottajia, ovat johtaneet lukuisiin erilaisiin, toisiinsa huonosti yhteensopiviin asejärjestelmiin ja nostaneet yksikkökustannukset pienten tuotantomäärien takia suhteettoman suuriksi.

Tärkeä lisänäkökohta on, että Euroopan tehokas puolustus ilman ainakaan sanottavaa tukea Yhdysvalloista edellyttää Britannian tiivistä osallistumista.

On ilmeinen vaara, että komission ehdotukset eivät riitä näiden ongelmien tehokkaaseen ratkaisemiseen. SAFE-instrumentti ei ensinnäkään luo vahvaa kannustinta edes Italian tapaiselle verraten korkean koron maalle hyödyntää instrumenttia. Italia maksaa nykyisin vain noin 0,45 % enemmän omasta velastaan kuin mitä EU omastaan. Suomen korkotaso on jopa hieman alempi kuin EU, joten taloudellista kannustinta yhteisvelan hyödyntämiseen ei ole lainkaan.

Toiseksi kannustimet yhteishankintoihin jäävät nekin rajallisiksi. SAFE edellyttää vain yhtä kumppania hankinnoissa eikä tämän tarvitse olla EU-maa. Ohjelmassa ei ole mitään sanktioita sitä vastaan, että jäsenmaat suosivat omaa tuotantoaan rahoitetuissa hankinnoissa.

Muutenkin ReArm Europe sisältää vain rajallisesti kannustimia yhteishankintoihin ja omien tuottajien suosinnan vähentämiseen. Tähän on kyllä viittauksia, ja esimerkiksi EIB:n uudet mahdollisuudet rahoittaa aseteknologiaa voivat toimia tämän tapaisesti. Mitään sitovuutta uusilla ehdotuksilla ei tässä suhteessa ole.

Kun toisaalta pääosa lisäpanostuksista tullaan rahoittamaan kansallisesti ja monien maiden julkisen talouden tilanne on vaikea, mailla on ilmeinen kannustin pyrkiä suosimaan omaa tuotantoa taloudellisen hyödyn saamiseksi. Tämä motiivi saattaa hyvinkin vääristää asejärjestelmähankintoja niin, että niitä ei suunnata riittävästi koko Eurooppaa palvelevien strategisten järjestelmien hankintaan.

Kolmanneksi ehdotus ei pyri lisäämään Britannian integraatiota EU-maiden asejärjestelmähankintoihin. Britannia itse asiassa suljetaan 65 % ”kotimaisuusastevaatimuksen” täyttävien maiden ulkopuolelle.

Miten ehdotusta voisi parantaa

Olennaista olisi vahvistaa varustelutoimien koordinaatiota tavalla, joka varmistaa strategisten suorituskykyjen riittävän luomisen ja toisaalta laajat kilpailutetut yhteishankinnat, joiden avulla voidaan merkittävästi laskea yksikkökustannuksia ja lisätä asejärjestelmien yhdenmukaisuutta. Lisäksi olisi varmistettava riittävä tutkimus- ja kehityspanos sekä alkuvaiheen riskirahoitus sotilas- ja kaksikäyttöteknologisten innovaatioiden synnyttämiseksi.

Yksi ilmeinen keino olisi edellyttää esitettyä selvästi laajemmin yhteishankintoja. SAFE-rahoituksessa esimerkiksi olisi vaadittava useamman kuin 1-2 EU-maan osallistumista yhteisrahoituskelpoiseen hankintaan. Suomen esitetystä kannasta poiketen mahdollisuutta vain yhden maan käyttöön tulevan kaluston rahoittamiseen ei tulisi laajentaa, vaan se tulisi poistaa kokonaan. Yhteisrahoituksen osuutta kokonaiskustannuksista voitaisiin myös nostaa kannustimien parantamiseksi.

Olisi myös vahvistettava Euroopan puolustusviraston (EDA) roolia yhteishankintojen koordinoijana ja kilpailuttajana riippumatta siitä, tapahtuuko rahoitus SAFE-lainoilla vai muuten. Tämä tarve koskee ennen kaikkea strategisia hankintoja mutta myös laajemmin kaikkia yhteishankintoja. Yhteishankinnoissa olisi myös edellytettävä kansainvälisesti kilpailutettua toimittajaa tai konsortiota. Voisi myös harkita mahdollisuutta kytkeä vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslausekkeen hyödyntämismahdollisuus siihen, että ainakin valikoidut kansallisesti rahoitetut materiaalihankinnat on tehtävä yhteishankintoina ja kilpailuttaen.

Britannia olisi myös luettava yhteishankintojen kotimaiseksi toimittajaksi, ehkäpä samalla kotimaisten toimittajien osuutta koskevaa vaatimusta samalla nostaen. EIB:n mahdollisuuksia rahoittaa puhtaasti sotilasteknologiaa koskevia investointeja tulisi laajentaa.

Parempi vaihtoehto: Euroopan puolustusmekanismi

Riittävän koordinaation saavuttaminen nykyisillä hallinnollisilla järjestelyillä voi em. muokkauksia tavoiteltaessakin osoittautua liian heikoksi ja hitaaksi. Tämä vuoksi Suomen tulisi pitää keskustelussa esillä radikaalimpia vaihtoehtoja tehokkaan hankintajärjestelyn aikaansaamiseksi. Bruegel-ajatuspajan ekonomistit ovat esittäneet tällaiseksi vaihtoehdoksi Euroopan vakausmekanismin idean pohjalta hahmoteltua hallitusten välisellä sopimuksella perustettavaa Euroopan puolustusmekanismia (EDM).[1]

Euroopan puolustusmekanismi:

Jäsenyys kattaisi ihanteellisesti kaikki suurimmat EU-maat, kuten myös Britannian, sekä muut halukkaat eurooppalaiset demokratiat. EU voisi olla osakkaana erillisenä toimijana.

Hallinto perustuisi talouden koon ja puolustuskyvyn mukaan määräytyviin pääomaosuuksiin. Päätökset tehtäisiin yksinkertaisella tai määräenemmistöllä riippuen asiasta.

Mandaattina olisi:

- Strategisten valmiuksien suunnittelu, rahoitus ja omistus (esim. satelliitit, ilmatorjunta, ohjusteknologia).

- Puolustusteollisuuden sisämarkkinat: syrjimätön hankinta ja valtiontukien kielto.

- Yhteishankinnat kriittisillä aloilla, keskittyen joko perushyödykkeisiin tai uusiin teknologioihin.

- Puolustuslainojen myöntäminen jäsenmaille.

- Etulinjan maiden tukeminen yli oman rahoitusosuutensa toimitettavilla puolustustarvikkeilla ja korottomilla tai tuetuilla lainoilla. Etulinjan mailla tarkoitetaan maita, jotka joko sijaitsevat maantieteellisesti Venäjän tai Valko-Venäjän naapurustossa tai joiden puolustusmenot suhteessa BKT:hen ovat korkeimmat, tai mahdollisesti molempia kriteerejä soveltaen.

Jäsenvelvoitteet:

– Noudattaa puolustusmarkkinoiden yhteisiä sääntöjä
– Osallistua yhteishankintoihin sovituilla alueilla
– Kilpailuttaa hankinnat yhteisesti, ei kansallisten neuvottelujen kautta
– Maksaa osuutensa yhteishankinnoista joko toimitus- tai käyttöhetkellä
– Maksaa saamansa lainat takaisin

Toimintaperiaatteet:

– EDM toimisi puolustussuunnittelijana ja hankintaviranomaisena
– Hankinnat tehtäisiin kilpailutuksella ja toimintokyvyn määrittämien vaatimusten

[1] https://www.bruegel.org/sites/default/files/2025-04/PB%2015%202025_0.pdf

pohjalta
– EDM rahoittaisi toimintaansa EU:n budjetista, erikseen luotavilla omilla varoilla ja aseistuksen hankintavaiheessa yhteisvelalla
– Se voisi säilyttää omistuksen puolustusmateriaaliin ja vuokrata sen käyttöön tarvittaessa
– Käyttöperusteinen maksu korvaisi omistusperusteisen, jos varusteet pysyvät EDM:n omistuksessa

Lainarahoitus tapahtuisi kahdesta ikkunasta: Yleinen ikkuna kaikille jäsenille ja subventoitu ikkuna vain etulinjan maille, rahoitettuna yhteisestä rahastosta.

Yleisesti hankittaisiin vain varusteita, joiden valmistajat ovat EDM-maissa tai joissa niillä on merkittävä osuus. Poikkeukset edellyttäisivät enemmistöpäätöstä.

Suhteet muihin toimijoihin (PESCO, EDA, NATO) olisivat yhteistyöhön perustuvia: vaikka tehtävät osin limittyvät, ne myös täydentävät toisiaan, etenkin operatiivisen yhteistyön ja tutkimuksen osalta.

Ehdotuksen keskeinen idea on rakentaa halukkaiden EU-maiden mutta myös Britannian ja ehkä Norjan ja jopa muiden maiden muodostama koalitio, joka olisi vastuussa kaikista strategisista hankinnoista ja keskeisimmistä muista hankinnoista ja joka kilpailuttaisi yhteishankinnat ja toteuttaisi ne laajoina kokonaisuuksina. Tämä laskisi todennäköisesti radikaalisti yksikkökustannuksia, mikä sellaisenaan on olennaisen tärkeä riittävien suorituskykyjen aikaansaamiseksi ahtaissa julkisen talouden oloissa.

Järjestely voisi varmistaa sen, ettei vapaamatkustaminen estä strategisten suorituskykyjen toteuttamista. Järjestely loisi vahvat kannustimet jäsenille hyödyntää edullisia yhteishankintoja myös puhtaammin kansalliseen käyttöön tulevien järjestelmien hankinnassa.

Hankintojen keskittäminen vain jäsenvaltioissa toimiville yrityksille (erikseen sovittavia poikkeuksia lukuun ottamatta) loisi kannusteen EU-maille liittyä koalitioon. Esimerkiksi Italiassa ja Espanjassa on merkittävää ase- ja kaksikäyttöteknologian tuotantoa, jolle nämä maat mielellään hakevat markkinoita. Tätä kannustinta vahvistaisi se, että jäsenmaat voisivat maksua vastaan hyödyntää yhteiseen omistukseen jääviä asejärjestelmiä ja jakaa yhteisesti tuotetuista järjestelmistä saatavia vientituloja.

Britannia, Norja ja mahdollisesti muitakin EU:n ulkopuolisia maita olisi olennaisesti helpompi liittää mukaan hallitusten välisen sopimuksen perusteella luodun järjestelyn yhteishankintoihin kuin toimittaessa EU:n instituutioiden puitteissa. Samalla yhteiseen puolustukseen nihkeästi suhtautuvat EU-maat voidaan jättää sopimuksen ulkopuolelle. Tällöin ne eivät voi jarruttaa yhteistä toimintaa, kuten voi tapahtua toimittaessa EU-instituutioiden kautta.

Järjestelmän suurimmat hyödyt koituisivat etulinjan maille. Nämä hyötyvät yhteisistä suorituskyvyistä ja alentuneista kustannuksista eniten. Hyötyä lisäisi ehdotettu mahdollisuus voida käyttää subventoituja lainoja omiin hankintoihin.

Suomen erityinen etu olisi, että vaatimukset yhteishankinnoista kohdistuisivat todennäköisesti uudenlaisiin suorituskykyihin, joissa suomalaisilla yrityksillä hyvät edellytykset kilpailla, jos kilpailu reilua hinta/laatu-suhteen perusteella.

Lopuksi

Euroopan puolustuksen vahvistaminen edellyttää merkittävästi lisäpanostusta. Kyse on aidosti Euroopan tasoisen julkisen hyödykkeen tuottamisesta. Siitä hyötyvät kaikki, mutta suhteellisesti enemmän uhanalaisimmat etulinjan maat.

Vapaamatkustamisen ongelman lieventämiseksi tarvitaan toimintatapa, joka kannustaa valtioita osallistumaan mahdollisimman laajasti yhteiseen ponnistukseen. Kilpailutettujen yhteishankintojen mahdollistama yksikkökustannusten aleneminen olisi tärkeä kannustin maille osallistua. Toinen olisi rajaus, jonka mukaan yhteishankinnat kohdennetaan vain maihin, jotka käyttävät riittävän määrän voimavaroja puolustukseen ja sitoutuvat kilpailutettuihin yhteishankintoihin.

ReArm Europe palvelee näitä tarkoitusperiä, mutta on ilmeinen riski, että vaikutus jää liian vähäiseksi. Bruegelin ehdotus hallitusten välisellä sopimuksella luotavasta Euroopan puolustusmekanismista on paljon lupaavampi lähestymistapa. Tällaisen voimakkaan varustelua koordinoivan järjestelyn luominen on erityisesti Suomen kaltaisen etulinjan maan etu.