Päivi Puonti 6.5.2025

Lausunto Valtioneuvoston selvityksestä: ReArm Europe -suunnitelma

Eduskunnan suurelle valiokunnalle aiheesta E 21 /2025 vp

Suuri valiokunta pyytää lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä koskien ReArm Europe -suunnitelmaa. Arvioin seuraavassa suunnitelmaan sisältyviä toimia ja Suomen kantojen perusteluja taloudellisesta näkökulmasta keskittyen erityisesti SAFE-välineeseen ja finanssipoliittisten sääntöjen joustoihin.

Yhteenveto

Eurooppalaisen puolustuksen vahvistaminen on välttämätöntä poikkeuksellisessa turvallisuustilanteessa. ReArm Europe -suunnitelmassa on kuitenkin puutteita.

Yhdessä SAFE-väline ja EU:n finanssipolitiikan sääntöjen poikkeuslauseke mahdollistavat EU-maiden lisävelkaantumisen ilman selkeitä kannusteita kasvattaa sotilaallista suorituskykyä. Kannustaminen sotilaallisen puolustuskyvyn vahvistamiseen kaikkialla EU:ssa pitäisi olla ReArm Europe -suunnitelman ensisijainen tavoite.

Yhteisvelka esitetään jälleen poikkeuksellisena ja väliaikaisena ratkaisuna, vaikka kyse on EU:ssa vakiintuvasta toimintatavasta (RRF, SURE, SAFE). Yhä useammin tarpeelliseksi katsottuja menokohteita rahoitetaan jäsenmaiden yhteisvelalla, kun vaihtoehtona olisi kansallisen finanssipoliittisen liikkumavaran luonti julkista taloutta sopeuttamalla.

On epäselvää, mitä tarkoittaa Suomen kokonaisetu, jonka perusteella valtioneuvosto pitää SAFE-instrumentin yhteisvelkaa Suomelle tarkoituksenmukaisempana kuin kansallista, markkinaehtoista velkarahoitusta, jonka käytöstä voidaan päättää kansallisesti, ja joka on ainakin toistaiseksi edullisempaa ja hallinnollisesti kustannustehokkaampaa kuin EU:n yhteisvelka.

SAFE-instrumentin edellyttämiä yhteishankintoja on mahdollista tehdä hallitusten välisesti, ja niitä voidaan edistää EU:ssa monin tavoin ilman EU:hun luotavaa uutta yhteisvelkarakennetta. Kansallinen varustautuminen ”kykenevien ja halukkaiden koalitiossa” samaan tapaan kuin Ukrainan tukemisessa voisi hyödyttää myös monen koalition ulkopuolisen jäsenmaan puolustusteollisuutta.

Tilanteessa, jossa lukuisat maat varustautuvat yhtä aikaa, on vaikea välttää hintojennousua edes yhteishankintojen avulla. Lyhyellä aikavälillä komission tulisikin pyrkiä poistamaan valkoisessa kirjassa kuvattuja sääntelyyn liittyviä esteitä EU:n puolustusteollisuuden kasvattamiseksi.

Valtioneuvoston selvityksen ja sen taustamateriaalien perusteella vaikuttaa siltä, että suurin taloudellinen kannuste Suomelle lainata EU:n yhteisvelkavälineestä markkinoiden sijaan syntyy siitä, että SAFE-instrumentin yhteisvelalla rahoitettuja menoja ei lueta EU:n finanssipolitiikan sääntöihin. Yhteisvelan vaihtoehtona olisivat vapaaehtoiset yhteishankinnat, kansallisten toimien tehokas koordinointi sekä julkisen talouden lisäsopeutukset.

Puolustuksen sisämarkkinoiden ja EU:n puolustusteollisuuden keskittämistä on syytä arvioida huolellisesti sekä taloudellisista että huoltovarmuuden näkökulmista. Vaikka Euroopan puolustusteollisuuden keskittäminen on normaalioloissa perusteltavissa tuotannon skaalaeduilla, on erittäin suurta merkitystä sillä, mitä keskittäminen tarkoittaisi kriisioloissa, ja kuinka varmistettaisiin, että kaikkien maiden puolustustarpeet pystytään tyydyttämään myös aseellisen konfliktin aikana.

Tausta

ReArm Europe -suunnitelmalla pyritään vahvistamaan eurooppalaista puolustusta poikkeuksellisessa turvallisuustilanteessa. Suunnitelma sisältää Euroopan puolustuksen valkoiseen kirjaan[1] perustuvat ehdotukset SAFE-rahoitusvälineestä, EU:n finanssipoliittisten sääntöjen joustoista sekä nykyisten EU-rahoitusvälineiden hyödyntämisestä puolustusinvestointeihin.

Suomen kanta ReArm Europe -suunnitelmaan on myönteinen. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että Euroopan puolustuskykyä vahvistetaan nopeasti, on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Euroopan kokonaisturvallisuuden vahvistamiseksi, ja näkee EU:n toimet tärkeänä tukena Naton puolustuksen ja suorituskyvyn vahvistamiseksi.

EU:n jäsenmaiden puolustus on kansallista ja kansalliseen toimivaltaan kuuluvaa, eikä puolustusteollisuus ole osa EU:n sisämarkkinoita. Puolustusyhteistyön etujen vuoksi EU:n 27 jäsenmaasta 23 täydentää kansallista puolustustaan kuulumalla puolustusliitto NATO:on[2]. NATO:n arvioiden mukaan näistä maista vain seitsemässä ei olisi saavutettu NATO:n tavoitetta 2 prosentin puolustusmenoista suhteessa bkt:seen viime vuonna[3]. NATO-maat ovat kasvattaneet puolustusmenojaan merkittävästi 10 vuoden takaiseen verrattuna, erityisesti kahden edeltävän vuoden aikana[4].

Puolustuksen valkoinen kirja käsittelee kehityksen taustalla olevia kasvaneita turvallisuusuhkia, mutta ei rajoitu pelkästään sotilaalliseen puolustukseen. Valkoinen kirja tunnistaa turvallisuusuhkia laajasti aina terrorismista järjestäytyneeseen rikollisuuteen, laittomaan maahanmuuttoon ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. Tämä heijastuu myös ReArm Europe -suunnitelmaan.

ReArm Europe -suunnitelman tavoitteena voidaan nähdä 1) EU-maiden sotilaallisen puolustuskyvyn vahvistaminen sekä 2) puolustusteollisuuden ja puolustuksen sisämarkkinoiden edistäminen. Puolustuksen tehtävänä on kansallisen suvereniteetin turvaaminen, ja siksi on viime kädessä kunkin valtion omassa intressissä ylläpitää puolustustaan. Samalla suurempaa turvallisuusuhkaa kokevien maiden intressissä on, että erityisesti muut NATO-maat huolehtivat omista velvoitteistaan.

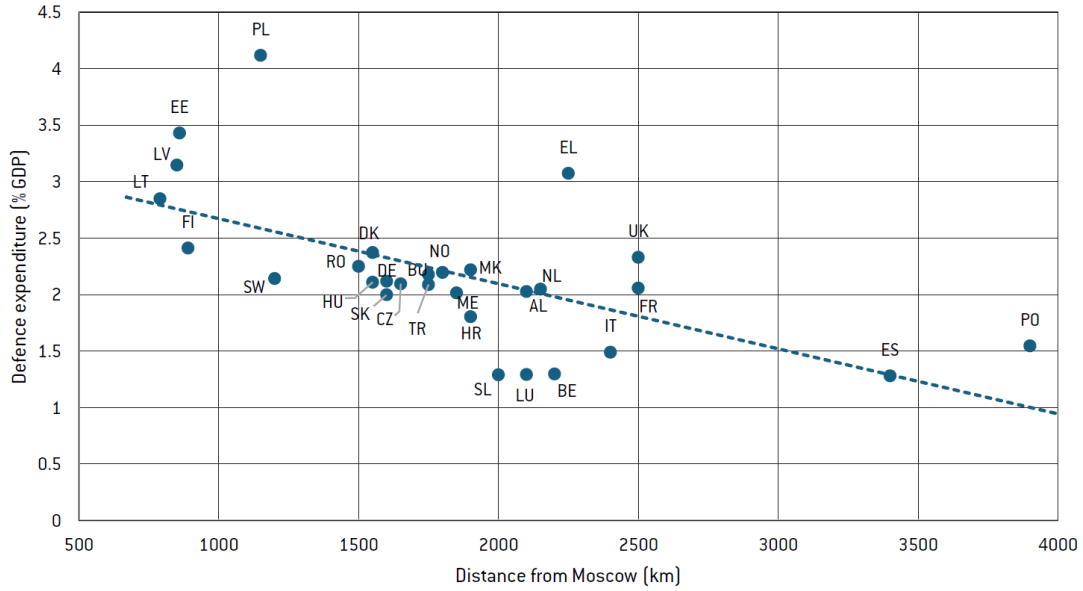
Brysseliläisen ajatushautomo Bruegelin mukaan eurooppalaisten NATO-maiden puolustusmenojen ja Moskovan läheisyydellä on yhteys: puolustusmenot ovat pienempiä, kun etäisyys Moskovaan kasvaa (kuva 1). Bruegelin tulkinnan mukaan kaukaisemmilla EU-mailla on vähäiset kannustimet lisätä omia puolustusmenojaan, koska ne hyötyvät Venäjää lähempänä olevien maiden varustautumisesta.

Toinen mahdollinen selitys on se, että ko. maat (mm. Italia, Espanja, Portugali) kokevat muut puolustuksen valkoisessa kirjassa mainitut turvallisuusuhat (esim. terrorismi, siirtolaisuus, ilmastonmuutos) kansallisesti tärkeämmiksi. Tämä selittäisi sen, miksi ReArm Europe suunnitelmaan sisältyvissä SAFE-instrumentissa ja finanssipolitiikan sääntöjen poikkeuslausekkeessa käytetään kahta erilaista puolustusmenojen määritelmää.

---

[1] White paper for European Defence - Readiness 2030.
[2] https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-nato-cooperation/
[3] Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024), NATO:n lehdistötiedote 12.6.2024.
[4] Wolff ym. (2025).

Figure 2: Defence expenditure in 2024 and capital city distance to Moscow, European NATO countries



Source: Bruegel based on NATO 2024 estimates.

Kuva 1 Ajatushautomo Bruegelin kuvio EU:n NATO-maiden puolustusmenojen ja Moskovan etäisyyden välisestä yhteydestä (Wolff ym. 2025).

SAFE-yhteisvelkarahoitus EU:n teollisuuspolitiikan välineenä

Valtioneuvosto tukee ehdotusta SAFE- rahoitusvälineeksi. Välineellä tarkoitetaan 150 miljardin euron EU:n yhteisvelkaa, jonka komissio lainaisi eteenpäin halukkaille jäsenmaille. Lainaa voitaisiin myöntää puolustusmateriaalien yhteishankintoihin kahdesta ennalta määrätystä kategoriasta[5], joihin kuuluu vain sotilaallista suorituskykyä parantavia hankintoja. Suomen tavoitteena on sisällyttää hankintalistaan maavoimien suorituskyvyn kehittämiseen liittyvät hankinnat, jotka ovat Suomelle oleellisia, mutta eivät tällä hetkellä sisälly SAFE:sta rahoitettaviin kohteisiin.

EU-maiden, ETA:n EFTA-valtioiden ja/tai Ukrainan yhteishankinnoilla pyritään keskittämään hankintoja, ja päästä hyötymään tuotannon skaalaeduista, eli alemmista hinnoista. Lisäksi edellytetään, että komponenttien kustannuksista vähintään 65 % on tuotettu yo. maissa, mikä lisäisi Euroopan oman puolustusteollisuuden kysyntää. Tältä osin kyse on EU:n teollisuuspolitiikan välineestä.

Vaikka komission tavoin myös valtioneuvosto kuvaa SAFE-välinettä poikkeukselliseksi ja väliaikaiseksi, on kyseessä hyvin samankaltainen yhteisvelkarahoitteinen väline kuin EU:n elpymis- ja palautumistukiväline RRF ja työttömyysriskien vähentämisen tukiväline SURE. Lainan myöntämisen kriteerit, summat ja kesto eroavat toisistaan, mutta taustalla oleva periaate on kaikissa samankaltainen. Kun samankaltaisia poikkeuksellisia ja väliaikaisia välineitä on jo useita, on kyseessä pikemminkin jo vakiintunut toimintapa, jossa kulloinkin tarpeelliseksi katsottuja menokohteita rahoitetaan kansallisen velan sijaan jäsenmaiden yhteisvelalla.

Yhteislainaa ei etukäteen jyvitetä jäsenmaiden kesken, vaan maat käytännössä kilpailevat rahoituksesta keskenään. SAFE-asetuksessa esitetyt lainanjakokriteerit ovat hyvin epäselviä, ja jättävät komissiolle paljon

[5] Kategoriat ovat: 1) Ammukset ja ohjukset, tykistöjärjestelmät, droonit ja lennokkien torjunta, kriittisen infran suojaus, kyber ja sotilaallinen liikkuvuus, ja 2) Ilma- ja ohjuspuolustus, strategiset mahdollistajat, avaruus, tekoäly ja elektroninen sodankäynti.

harkintavaltaa: ”Lainat olisi jaettava niitä hakeneiden jäsenvaltioiden kesken *yhdenvertaisen kohtelun, yhteisvastuun, suhteellisuuden ja avoimuuden periaatteiden* mukaisesti.” [6]

Valtioneuvosto näkee, että SAFE-rahoituksen hakeminen voisi olla Suomen kokonaisedun mukaista, vaikka siitä aiheutuu hallinnollista taakkaa.

Tämä Suomen kokonaisetu ei ole aivan ilmeistä. SAFE-lainat jaetaan toistaiseksi epäselvin kriteerein. Suurimmat kannustimet hakea lainaa on EU-mailla, joiden 1) kansallinen velka on yhteisvelkaa kalliimpaa, ja 2) menojen kasvattamista rajoittavat EU:n finanssipolitiikan säännöt sekä 3) jotka haluavat kasvattaa puolustusmenojaan SAFE:een kuuluvissa kahdessa menokategoriassa.

EU:n yhteisvelka on kansallista edullisempaa Italialle, Espanjalle ja Ranskalle, kun taas Suomi saa edelleen itse edullisempaa velkaa markkinoilta. SAFE-väline ei kuitenkaan sisällä muuta kannustinta kasvattaa sotilaallista suorituskykyä maissa, joissa NATO-tavoitteita ei ole saavutettu. Puolustuksen valkoisessa kirjassa on lueteltu useita keinoja edistää yhteishankintoja, ja niin Suomi kuin muutkin valtiot voivat niitä halutessaan edistää ilman yhteisvelkaa - mukaan lukien kahden tärkeän liittolaisen Iso-Britannian ja Sveitsin kanssa, mitä SAFE-rahoitus ei mahdollista.

Sen sijaan EU:n finanssipolitiikan säännöt rajoittavat Suomen mahdollisuutta kasvattaa menoja, ja on epävarmaa, pääseekö Suomi hyödyntämään EU:n finanssipolitiikan sääntöjen poikkeuslauseketta. Näyttääkin siltä, että Suomen kannuste lainata EU:n välineestä markkinoiden sijaan johtuu siitä, että SAFE-välineestä otettua velkaa ei huomioida EU:n finanssipolitiikan säännöissä. Koska SAFE-välineen rahoitukseen liittyy tiukkoja ehtoja ja komission kontrollia, käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että julkisesta velkaantumisesta on tullut Suomelle tekijä, joka rajoittaa kansallista päätöksentekoa.

EU:n finanssipolitiikan säännöt joustavat laajempien turvallisuusuhkien takia

EU:n finanssipoliittiset säännöt (vakaus- ja kasvusopimus) pyrkivät rajoittamaan jäsenmaiden velkaantumista. Komissio on ehdottanut sääntöihin sisältyvän poikkeuslausekkeen aktivoimista, jotta jäsenmaat voisivat kasvattaa puolustusmenojaan ilman sääntöjen rajoituksia tietyin ehdoin. Poikkeuslausekkeen aktivointi tarkoittaisi sitä, että puolustusinvestoinnit -ja menot, jotka vastaavat enintään 1,5 prosenttia bkt:sta vuoteen 2021 verrattuna, ei huomioitaisi finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista arvioitaessa. Huomionarvoista on, että SAFE-rahoitusvälineen kautta rahoitetut menot olisivat automaattisesti poikkeuksen piirissä.

Poikkeuslausekkeen aktivoinnilla on merkitystä vain maille, jotka haluavat kasvattaa puolustusmenojaan, ja joita säännöt rajoittavat. Wolffin ym. (2025) mukaan säännöt eivät tällä hetkellä rajoita Bulgariaa, Kroatiaa, Latviaa, Alankomaita, Tsekkiä, Liettuaa, Ruotsia, Tanskaa ja Irlantia. Vaikka Suomi on hakenut poikkeuslausekkeen aktivointia, ei vielä ole selvää, täyttääkö Suomi aktivoinnin tarkemmat kriteerit. Mailla, jotka eivät pysty joustolauseketta hyödyntämään, on suurempi kannustin ottaa lainaa SAFE -välineestä, jonka lainat jätetään automaattisesti finanssipolitiikan säännöissä huomioimatta. Tämä vaikuttaa olevan oleellinen syy siihen, että valtioneuvosto katsoo EU:n yhteisvelkaan perustuvan SAFE-välineen hyödyntämisen olevan tarkoituksenmukaista Suomen omien puolustushankintojen rahoittamiseksi.

Valtioneuvosto pitää poikkeuslausekkeen aktivointia tarkoituksenmukaisena tapana kasvattaa EU-maiden puolustusmenoja, kunhan velkakestävyys ei vaarannu. Puolustusmenoissa on hyvin harvoin kyse maan tuottavuutta ja talouskasvua, ja siten velkakestävyyttä parantavista investoinneista. Siksi näiden menojen voi lähtökohtaisesti odottaa heikentävän velkakestävyyttä – erityisesti, jos puolustusmenojen määritelmää laajennetaan COFOG-määritelmästä NATO-määritelmään, joka sisältää myös eläkkeet. Komission velkakestävyysanalyysin

[6] Neuvoston asetus välineen perustamisesta Euroopan turvallisuuden edistämiseksi Euroopan puolustusteollisuutta vahvistamalla (SAFE), COM(2025) 122 final.

läpinäkymättömyys, monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus[7] mahdollistaa kaikille SAFE:sta lainaa haluaville maille tulokset, joiden mukaan velkakestävyys ei vaarannu.

Poikkeuslausekkeen piiriin kuuluvat puolustusmenot on määritelty kansantalouden tilinpidon COFOG-luokituksen mukaan, joka on laajempi kuin SAFE-yhteisvelkainstrumentissa. COFOG-luokituksen puolustus sisältää myös siviilipuolustuksen, eli mm. terrorismiin ja luonnonkatastrofeihin liittyvän puolustuksen. Tällä vastataan Puolustuksen valkoisessa kirjassa mainittuihin laajempiin turvallisuusuhkiin, jotka ovat tärkeitä osalle jäsenmaita.

Määritelmä siis mahdollistaa myös muiden kuin sotilaallista turvallisuusuhkaa kokevien velkaantuneiden jäsenmaiden lisävelkaantumisen muista kuin tiukasti sotilaallista suorituskykyä vahvistavista syistä. Moni Moskovasta etäällä sijaitseva EU-maa, kuten Italia, Espanja ja Portugali, jossa puolustusmenot eivät täytä NATO-kriteeriä (kuvio 1), ovat myös maita, jotka hyötyisivät sääntöjen löysäämisestä.

Puolustuksen sisämarkkinoita arvioitava sekä taloudellisesta että huoltovarmuuden näkökulmasta

ReArm Europe -suunnitelmaan kytkeytyy laaja ja monimutkainen kysymys EU-maiden puolustusteollisuudesta, puolustuksen sisämarkkinoita ja näiden edistämisestä EU:n teollisuuspolitiikalla. Puolustuksen valkoisen kirjan mukaan puolustusteollisuuden hajautuminen eri jäsenmaihin tuottaa tehottomuuksia ja nostaa hintoja, koska pieniä toimijoita on paljon. Taloustieteellisesti yhteishankinnat ovat perusteltavissa tuotannon skaalaeduilla, vaikka se tarkoittaa tuotannon keskittämistä siten, että tuottajia olisi vähemmän ja yksittäisten tuottajien tuotantomäärät suurempia.

Taloudellisten näkökulmien lisäksi puolustuksen sisämarkkinoita ja EU:n puolustusteollisuuden keskittämistä on kuitenkin syytä arvioida myös huoltovarmuuden näkökulmasta. Normaaliaikoina pätevien taloudellisten lainalaisuuksien lisäksi on erittäin suurta merkitystä sillä, mitä Euroopan puolustusteollisuuden keskittäminen tarkoittaisi kriisioloissa. Voidaanko kaikkien maiden puolustustarpeet tyydyttää myös aseellisen konfliktin syttyessä? Miten estetään EU:n muuttuminen liian riippuvaiseksi liian harvalukuisista puolustusteollisuuden tuotantolaitoksista, jotka ovat myös alttiita hyökkääjän aggressioille?

Lähteet

White paper for European Defence - Readiness 2030.

https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-nato-cooperation/

Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024), NATO:n lehdistötiedote 12.6.2024.

Wolff, G., A. Steinbach and J. Zettelmeyer (2025) 'The governance and funding of European rearmament', Policy Brief 15/2025, Bruegel

COM(2025) 122 final Neuvoston asetus välineen perustamisesta Euroopan turvallisuuden edistämiseksi Euroopan puolustusteollisuutta vahvistamalla (SAFE).

[7] Ks. esim. valtiontalouden tarkastusviraston analyysi velkakestävyysanalyysistä https://www.vtv.fi/blogit/toteutuvatko-eun-velkasaantouudistuksen-tavoitteet/ .