

# Tehokkuus vai kansallinen etu: EU:n puolustuksen talousdilemma



## Päivi Puonti

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos  
paivi.puonti@etla.fi

## Suosittelava lähdeviittaus:

Puonti, Päivi (4.8.2025). ”Tehokkuus vai kansallinen etu: EU:n puolustuksen talousdilemma”. Etla Muistio nro 161.  
<https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-161.pdf>

## Tiivistelmä

EU:n puolustusteollisuus on hajanainen ja tehoton, mikä vaikeuttaa sotilaallisen suorituskyvyn nopeaa vahvistamista. Puolustus on jäsenmaille kansallisen suveriniteetin ydinkysymys, ja EU:n keinot vaikuttaa jäsenmaiden varustautumiseen ovat rajalliset. Uusi SAFE-väline tarjoaa jäsenmaiden yhteisesti takaamaa lainoitusta puolustushankintoihin tavoitteena tuotannon keskittäminen ja eurooppalaisen puolustusteollisuuden vahvistaminen. Vain harvat maat, kuten Ranska ja Italia, hyötyvät välineen lainakustannuksista. Suomen hallitus tukee SAFE:a, mutta pyrkii käyttämään sitä kotimaisiin hankintoihin, mikä voi olla ristiriidassa välineen alkuperäisen tavoitteen kanssa. Keskittäminen voi olla haitallista pienemmille toimijoille, kuten suomalaisille pk-yrityksille. EU:n tehokkuustavoitteet ja jäsenmaiden huoltovarmuuspyrkimykset ovat ristiriidassa. Hajautettu tuotanto tukee huoltovarmuutta, mutta on kallista ja tehotonta. EU:n kannattaa kehittää puolustustarvikkeiden sisämarkkinoita ja keskittyä alueisiin, joilla jäsenvaltioilla on yhteinen näkemys ja jotka täydentävät kansallista puolustusta.

## Abstract

### Efficiency or National Interest: The Economic Dilemma of EU Defense

The EU's defence industry is fragmented and inefficient, which hampers the rapid strengthening of military capabilities. For member states, defence is a core issue of national sovereignty, and the EU has only limited means to influence national rearmament. The new SAFE instrument offers jointly guaranteed loans for defence procurement, with the aim of centralising production and strengthening the European defence industrial base. Only a few countries, such as France and Italy, benefit from the instrument's loan terms. The Finnish government supports SAFE but seeks to use it for domestic procurement, which may conflict with the instrument's original objectives. Centralisation may disadvantage smaller actors, such as Finnish SMEs. The EU's efficiency goals are in tension with member states' efforts to ensure supply security. Decentralised production supports resilience but is expensive and inefficient. The EU should develop a single market for defence materials and focus on areas where member states share a common view and which complement national defence efforts.

---

VTT (taloustiede) **Päivi Puonti** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen ennustepäällikkö.

Ph.D. (Econ.) **Päivi Puonti** is a Head of Forecasting at ETLA Economic Research.

---

**Kiitokset:** Kiitän Jaakko Markkasta, Jyrki Ali-Yrkköä ja Aki Kangasharjua erittäin hyödyllisistä keskusteluista ja kommenteista.

**Acknowledgements:** I am thankful to Jaakko Markkanen, Jyrki Ali-Yrkkö and Aki Kangasharju for extremely useful discussions and comments.

---

**Avainsanat:** EU:n puolustus, Puolustusteollisuuspolitiikka, SAFE-väline, EU:n sisämarkkinat

**Key words:** EU defence policy, Defence industrial policy, SAFE instrument, EU internal market

**JEL:** L52, L64, O52

---

## 1 Johdanto

EU:n jäsenmaiden puolustusteollisuus on hajautunut ja koostuu usein pienistä, kotimarkkinoihin keskittyvistä toimijoista. Tämä rakenteellinen sirpaleisuus heikentää kykyä vastata nopeasti kasvavaan varustelutarpeeseen (JOIN, 2025; Draghi, 2024; Niinistö, 2024). Venäjän hyökkäys Ukrainaan on vauhdittanut puolustusmenojen kasvua monissa EU-maissa, mutta pitkään jatkuneet säästöt ovat jättäneet useat jäsenvaltiot kauas Naton asettamista tavoitteista. Koska puolustus on keskeinen osa kansallista suvereniteettiä, eivätkä puolustustarvikkeet kuulu EU:n sisämarkkinoiden piiriin, on EU:n rooli jäänyt rajalliseksi. Yhteistyötä haetaan usein kahdenvälisistä sopimuksista tai puolustusliitto Natosta, johon kuuluu 23 EU-maata<sup>1</sup>.

EU:n uusi SAFE-väline tarjoaa jäsenvaltioille lainarahoitusta yhteishankintoihin, joiden tarkoituksena on keskittää tuotantoa ja vahvistaa eurooppalaista puolustusteollista perustaa. Rahoitusehdot edellyttävät muun muassa vähintään kahden jäsenmaan osallistumista ensimmäisen vuoden jälkeen sekä tuotteiden EU-alkuperää. Kyse ei siis ole vain kansallisten puolustusmenojen kattamisesta EU:n yhteisesti takaamalla lainalla vaan myös EU:n teollisuuspolitiikan välineestä.

Taloudellisesti SAFE:n tarjoamat lainat ovat kilpailukykyisiä vain harvoille jäsenmaille verrattuna kansalliseen velanottoon. Esimerkiksi Suomi suhtautuu välineeseen myönteisesti, mutta tavoittelee sen käyttöä erityisesti kansallisiin hankintoihin – linja, joka on ristiriidassa välineen alkuperäisen tavoitteen kanssa. Tuotannon keskittämispyrkimykset voivat lisäksi heikentää pienempien, kuten monien suomalaisten, yritysten asemaa EU:n puolustusmarkkinoilla.

EU:n puolustusteollisuudesta ja siihen liittyvästä teollisuuspolitiikasta ei ole toistaiseksi tehty kattavaa taloustieteellistä analyysiä Suomen tai koko EU:n näkökulmasta, vaikka aihe on sekä ajankohtainen että poliittisesti merkittävä. Tämän muistion tavoitteena on tuoda taloustieteellisiä näkökulmia kansalaiskeskustelun ja päätöksenteon tueksi.

## 2 Kansallinen suvereniteetti vastaan yhteinen tehokkuus – EU:n puolustushaasteet

EU-maiden sotilaallinen puolustuskyky vaatii nopeaa vahvistamista. EU:n oma puolustusteollisuus ei kykene vastaamaan kasvaneeseen kysyntään riittävän nopeasti, sillä ala on pirstaloitunut ja koostuu useista pienistä, pääasiassa kotimarkkinoihin tukeutuvista yrityksistä (JOIN, 2025; Scazzieri, 2025; Draghi, 2024; Letta, 2024; Niinistö, 2024).

Puolustus on syvästi kansallisen turvallisuuden ja suvereniteetin kysymys. Siksi jokaisen valtion etu on ylläpitää ja kehittää omaa puolustuskykyään erityisesti silloin, kun turvallisuussuhkien koetaan kasvaneen. Yhteistyön tuomien hyötyjen vuoksi 23 EU:n 27 jäsenvaltiosta kuuluu puolustusliitto Natoon. Niille maille, jotka kokevat suurinta uhkaa, on erityisen tärkeää, että myös muut Nato-maat täyttävät velvoitteensa. Monet jäsenvaltiot ovat lisäksi solmineet kahdenvälisiä puolustussopimuksia yhteistyön syventämiseksi. Suomi on tehnyt tällaisia sopimuksia muun muassa Norjan, Tanskan ja Ruotsin kanssa (FISE, 2018; FIDK, 2025; FINO, 2024).

Venäjän hyökkäys Ukrainaan vuonna 2022 on saanut useat EU-maat lisäämään puolustusmenojaan. Useimmat ovat silti kaukana tarvittavasta tasosta ja Naton asettamista tavoitteista (NATO, 2024), sillä pitkään jatkuneet leikkaukset ovat heikentäneet maanpuolustusta. Sen uudelleen rakentaminen vaatii aikaa, henkilöstöä, osamista ja infrastruktuuria.

Koska puolustus on kansallista toimivaltaa eikä puolustustarvikkeita käsitellä EU:n sisämarkkinasäännöissä, EU:n mahdollisuudet edistää jäsenmaiden varustautumista ovat rajalliset. Vaikka tuotannon keskittäminen toisi tehokkuus- ja kustannushyötyjä, jäsenmaat ovat halunneet säilyttää ja tukea omaa puolustusteollisuuttaan suvereniteetin ja huoltovarmuuden varmistamiseksi. Kriisitilanteessa kysyntä voisi ylittää kansainvälisen tarjonnan kapasiteetin, ja kansainväliset kuljetukset saattaisivat häiriintyä. Tällöin kotimainen tuotanto on keskeinen keino turvata puolustusmateriaalien saatavuus myös poikkeusoloissa.

Kyse on jatkuvasta tasapainoilusta: hajautettu tuotanto tukee huoltovarmuutta, mutta keskittäminen parantaisi kustannustehokkuutta ja toimituskykyä.

### 3 Edistääkö SAFE-instrumentti sotilaallisen puolustuskyvyn vahvistamista Euroopassa?

#### 3.1 Puolustuskykyä voidaan vahvistaa myös muuten

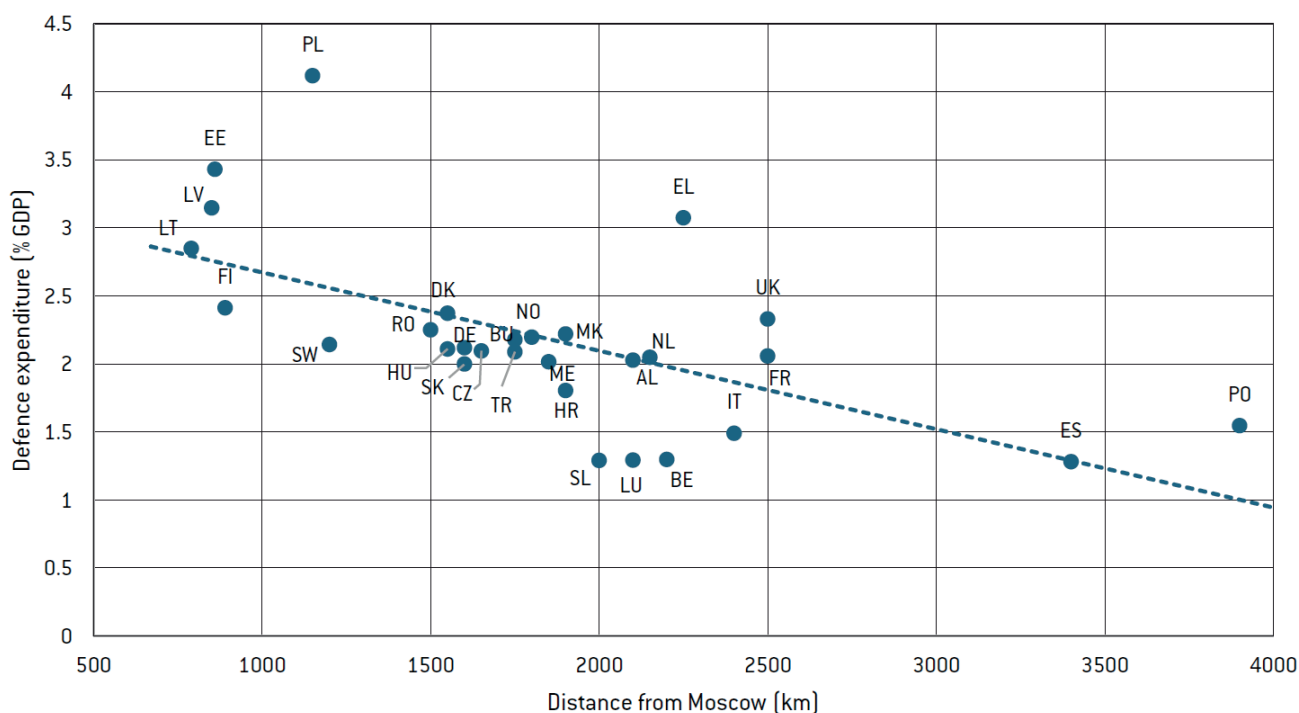
EU:ssa on yhdeksän jäsenmaata – Bulgaria, Kroatia, Latvia, Alankomaat, Tšekki, Liettua, Ruotsi, Tanska ja Irlanti – jotka voivat halutessaan lisätä puolustusmenojaan rikkomatta unionin finanssipolitiikan sääntöjä (Wolff ym., 2025). Loput 18 jäsenvaltiota ovat sidottuja sääntelyyn, joka rajoittaa puolustusmenojen kasvattamista. Kaikki jäsenmaat voivat kuitenkin hakea markkinaehtoista lai-

naa, mutta vain kolmelle maalle – Italialle, Espanjalle ja Ranskalle – EU:n yhteisvelkaan perustuva rahoitus on tällä hetkellä edullisempaa kuin kansallinen velka (Wolff ym., 2025). Näin ollen SAFE-välineen taloudelliset kannustimet kohdistuvat erityisesti näihin kolmeen maahan.

SAFE-rahoitus eroaa kansallisista rahoitusratkaisuksista siinä, että siihen liittyy ehtoja: ensimmäisen vuoden jälkeen hankkeiden on oltava vähintään kahden jäsenmaan yhteisiä, ja 65 % tuotteiden alkuperästä on oltava EU-alueelta<sup>2</sup>. Mikäli jäsenmaa ei halua tehdä yhteishankintoja – esimerkiksi siksi, että se haluaa ohjata tilaukset kotimaahan tai EU:n ulkopuolelle – se voi yksinkertaisesti jättää SAFE-lainan ottamatta.

Yhteishankintoja on toteutettu vain harvoin, mikä johtuu hitaasta valmisteluprosessista ja jäsenmaiden erilaisista tarpeista (Puolustusvaliokunta, 2025; Scazzari, 2025). Massatuotantoon soveltuvissa tuotteissa, kuten ammus- ten ja ohjusten osalta, yhteishankinnat voivat tuottaa merkittäviä kustannussäästöjä. Sen sijaan strategisesti merkittävien hankintojen yhteensovittaminen vaatii, et-

**Kuvio 1** Ajatushautomo Bruegelin kuvio EU:n NATO-maiden puolustusmenojen ja Moskovan etäisyyden välisestä yhteydestä



Lähde: Wolff ym. (2025).

tä osallistujamaiden tarpeet ovat samankaltaisia. Eduskunnan puolustusvaliokunnan (2025) mukaan erityisesti Pohjoismaiden välillä on edellytyksiä tiiviimpään yhteistyöhön. Muilla Pohjoismailla on kuitenkin vahva kansallinen rahoituskyky, eikä niillä ole välitöntä tarvetta hyödyntää SAFE-välinettä.

Mikäli jäsenvaltiolla ei ole halua lisätä juuri sotilaallisia menoja, se voi hyödyntää EU:n finanssipolitiikan sääntöihin sisältyvää poikkeuslauseketta muunlaisten turvallisuusmenojen – kuten siirtolaisuuden hallinnan, ilmastokriisiin varautumisen tai terrorismin torjunnan – rahoittamiseen.

### 3.2 Kannustimet puolustusmenojen kasvattamiseen vaihtelevat EU:n sisällä

Brysseliläisen ajatushautomo Bruegelin (Wolff ym., 2025) mukaan eurooppalaisten Nato-maiden puolustusmenot ovat yhteydessä niiden maantieteelliseen etäisyyteen Moskovasta: mitä kauempana maa sijaitsee, sitä pienemmät sen puolustusmenot keskimäärin ovat (ks. kuvio 1). Bruegel tulkitsee, että Venäjästä kauempana sijaitsevilla EU-mailla on vähäiset kannustimet kasvattaa omaa varustautumistaan, koska ne hyötyvät epäsuorasti lähempänä sijaitsevien maiden puolustustoimista.

Toinen mahdollinen selitys matalalle puolustuspanostukselle on, että jotkut maat – kuten Italia, Espanja ja Portugal – pitävät muita Puolustuksen valkoisessa kirjassa (JOIN, 2025) tunnistettuja turvallisuusuhkia, kuten terrorismia, siirtolaisuutta, ilmastonmuutosta ja luonnonkatastrofeja, kansallisesti merkittävämpinä. EU:n finanssipolitiikan poikkeuslauseke mahdollistaa juuri näihin uhkiin liittyvien menojen kasvattamisen, mikä tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuden lisävelkaantumiseen ilman velvoitetta sotilaallisen suorituskyvyn parantamiseen.

Sen sijaan maissa, jotka kokevat konkreettista sotilaallista uhkaa, panostavat jo varustautumiseen ja ovat valmiiksi velkaantuneita, poikkeuslausekkeen sallima 1,5 % bkt:sta voi osoittautua riittämättömäksi. Tällöin SAFE-välineen käyttö voi olla houkutteleva vaihtoehto – ei siksi, että laina olisi halvempi, vaan koska SAFE:n kautta otettua velkaa ei huomioida EU:n finanssipolitiikan sääntöjen rajoituksissa, vaikka se tilastoidaankin kansalliseksi velaksi. Suomi on esimerkki tällaisesta maasta.

Kustannusten näkökulmasta voisi kuitenkin olla järkevämpää, että EU-maat yhdessä päättäisivät nostaa nykyistä puolustusmenojen kasvurajaa yli 1,5 prosenttiin bkt:sta ja kytkisivät siihen tarvittaessa yhteishankintoihin liittyviä ehtoja. Tämä poistaisi kannusteen hakea SAFE-rahoitusta kalliimmalla hinnalla kuin kansallinen velka, ja Suomen kaltaiset maat säästyisivät ylimääräisiltä hallinnollisilta ja korkokustannuksilta.

## 4 Eurooppalaisen puolustusteollisuuden vahvistaminen ei välttämättä hyödytä suomalaisia yrityksiä

### 4.1 Perustelut ovat ymmärrettäviä, mutta edellyttävätkö ne uutta politiikkavälinettä?

SAFE-väline pohjautuu ymmärrettäviin ja perusteltuihin EU:n tavoitteisiin. Puolustuksen valkoisessa kirjassa (JOIN, 2025) sekä Draghin (2024) ja Niinistön (2024) raporteissa keskeisiksi haasteiksi on nostettu puolustusteollisuuden hajautuneet markkinat, pienet tuotantomäärät, kotimaisiin tai EU:n ulkopuolelle suuntautuvat hankinnat sekä vähäinen innovatiivisuus. Nämä tekijät ovat tehneet eurooppalaisen puolustuksen vahvistamisesta kallista ja hidasta, mikä on konkretisoitunut esimerkiksi tuen viivästymisenä Ukrainalle (Scazzieri, 2025).

SAFE:n avulla EU pyrkii harjoittamaan teollisuuspolitiikkaa vahvistaakseen omaa puolustusteollista pohjaansa. Tärkeimpänä keinona ovat jäsenmaiden, ETA:n EFTA-maiden ja/tai Ukrainan väliset yhteishankinnat, jotka kohdistuvat pääosin näiden maiden omaan tuotantoon<sup>3</sup>. Tarjoituksena on suunnata kasvava kysyntä EU:n sisämarkkinoille ja vähentää kansallisten yritysten suosimista. Keskitetyt hankinnat voivat alentaa kustannuksia, lisätä tehokkuutta ja edistää koko unionin teollista kapasiteettia.

Yhteishankintoja voidaan toteuttaa jo nykyisinkin. Esimerkiksi Suomi, Tanska, Norja ja Ruotsi ovat sopineet yhteishankinnoista sotilasoptroniikassa<sup>4</sup>, ja parhaillaan ovat käynnissä neuvottelut Suomen, Ruotsin, Norjan ja

Liettuan kesken rynnäköpanssarivaunujen yhteisestä hankinnasta.

Nykyinen markkinatilanne – useat pienet kansalliset toimijat – on looginen seuraus siitä, että jäsenvaltiot suosivat omia tuottajiaan joko kansallisen teollisuuden tukemiseksi tai huoltovarmuuden turvaamiseksi. Taloustieteellisesti tarkasteltuna hankintojen keskittäminen tuoskaalaetuja: suuremmat tuotantomäärät laskevat yksikkökustannuksia. Tämä johtaa kuitenkin väistämättä toimijoiden määrän vähenemiseen, mikä voi kasvattaa jäljelle jäävien suurten tuottajien markkinavoimaa. Koska suurin osa suomalaisista puolustusteollisuuden yrityksistä on pieniä tai keskisuuria (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2024), EU:n puolustusmarkkinoiden keskittäminen voi olla haitallista juuri suomalaiselle teollisuudelle<sup>5</sup>.

Suomen hallituksen myönteinen suhtautuminen SAFE-välineeseen (Valtioneuvosto, 2025a, 2025b) vaikuttaa kuitenkin perustuvan haluun rahoittaa kotimaisia hankintoja EU:n takaamalla lainalla. Yhteishankinnat nähdään lähinnä mahdollisuutena houkutellessa lisätilauksia muista maista<sup>6</sup>. Suomi on lisäksi pyrkinyt pidentämään siirtymäaikaa, jonka aikana SAFE-rahoitusta voi käyttää pelkästään kansallisiin hankintoihin (Valtioneuvosto, 2025b).

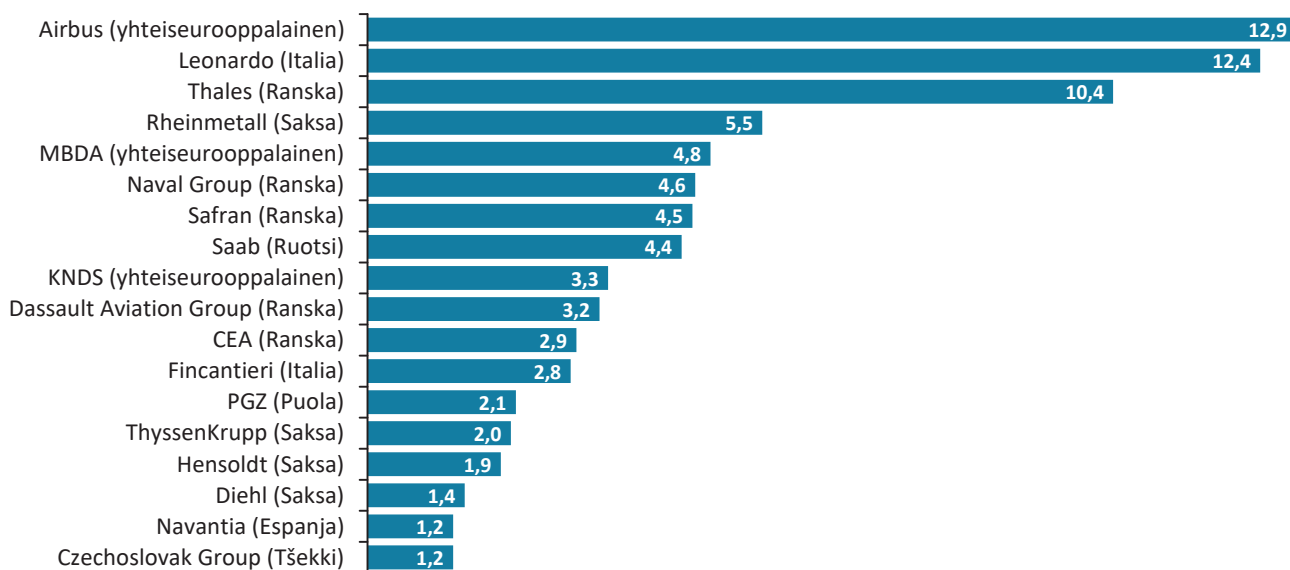
Tällainen lähestymistapa on kuitenkin ristiriidassa välineen alkuperäisen tarkoituksen kanssa. Mikäli muut jäsenmaat toimivat samalla tavoin, SAFE:n tavoite vahvistaa eurooppalaista puolustusteollisuutta keskittämisen avulla vaarantuu, ja välineen vaikuttavuus heikkenee.

## 4.2 Ristiriidat SAFE-välineen ja Valtioneuvoston toiveiden välillä

SAFE-välineen taustalla oleva teollisuuspolitiikka ei pyri laajentamaan puolustusteollisuuden tuotannon maantieteellistä kattavuutta, kuten valtioneuvosto on toivonut (Valtioneuvosto 2025a, 2025b). Päinvastoin välineen tavoitteena on keskittää tuotantoa harvemmille, suuremmille toimijoille, jotta saavutettaisiin kustannustehokkaammat ja kilpailukykyisemmät puolustusmarkkinat. EU:lta ei myöskään ole odotettavissa erityistä tukea niin sanotuille itäisen etulinjan maille, kuten Suomi on edellyttänyt, koska SAFE ei tarjoa avustuksia, vaan markkinahintaista ja hallinnollisesti raskasta lainarahoitusta.

Puolustusteollisuus ei muodosta selkeästi rajattua toimialaa, josta olisi saatavilla kattavaa tilastotietoa. Ilman luotettavia lukuja alan koosta tai yritysrakenteesta on vaikea arvioida sen kansantaloudellista merkitystä tai

**Kuvio 2 EU:n 18 suurinta puolustusteollisuuden yritystä myynnillä mitattuna, mrd. euroa**



**Lähde:** SIPRI (2025).

tunnistaa, millaiset hankinnat erityisesti hyödyttäisivät suomalaisia yrityksiä. Arvioiden on siksi perustuttava toissijaisiin lähteisiin.

Puolustus- ja ilmailuteollisuus PIA ry (2025), joka edustaa 230 suomalaista puolustus-, ilmailu-, avaruus- ja turvallisuusteknologian yritystä, suhtautuu varauksella nykyiseen keskittämislinjaan. PIA kannattaa yhteishankintoja, jotka perustuvat **yhdessä kehitettyihin** järjestelmiin ja tuotteisiin, sillä ne vahvistavat osallistuvien maiden teollista pohjaa. Sen sijaan valmiisiin, markkinoilta saataviin tuotteisiin kohdistuvat yhteishankinnat hyödyttävät lähinnä suurimpia eurooppalaisia yrityksiä, mikä voi syrjäyttää pienempiä toimijoita ja heikentää unionin kokonaishuoltovarmuutta.

Valtaosa suomalaisista puolustusalan yrityksistä on pieniä tai keskisuuria (Työ- ja elinkeinoministeriö 2024), ja ne tukeutuvat usein Nato-yhteistyössä syntyviin verkostoihin. Ne eivät välttämättä kykene hyötymään SAFE-välineen mahdollistamista yhteishankkeista, ellei hankintoja toteuteta hajautetusti. PIA onkin esittänyt, että tuotannon hajauttaminen on välttämätöntä, jotta tuotantokyky säilyisi myös unionin reuna-alueilla – kuten Suomessa.

Euroopan puolustusteollisuus on keskittynyt EU:n läntisiin jäsenmaihiin: Ranskaan, Saksaan ja Italiaan (ks. kuvio 2). Maailman sadasta suurimmasta puolustusalan yrityksestä 18 toimii EU-maissa (SIPRI, 2025). Näistä suurin on yhteiseurooppalainen Airbus (liikevaihto 12,9 mrd. USD vuonna 2023), toisena italialainen Leonardo (12,4 mrd. USD) ja kolmantena ranskalainen Thales (10,4 mrd. USD). Suomen suurin alan yritys, Patria, yltää noin 0,9 miljardin dollarin liikevaihtoon.

Yhteishankintojen ja tuotannon keskittämisen riskinä on, että pienempien maiden – kuten Suomen – yritysten tuotanto voi jopa supistua<sup>7</sup>. Suuret eurooppalaiset toimijat kykenevät kasvattamaan tuotantoaan nopeasti ja kustannustehokkaasti, mikä vahvistaa niiden asemaa yhteishankintojen yleistyessä. Suomalaisten yritysten mahdollisuus hyötyä näistä hankinnoista edellyttää, että ne pystyvät tuottamaan kysyttyjä tuotteita nopeasti ja kilpailukykyisesti. Tämä pätee riippumatta rahoitusmallista.

Myös eduskunnan puolustusvaliokunta (2025) on ilmaissut huolensa SAFE-välineen mahdollisista kielteisistä vaikutuksista suomalaisiin ja muihin pieniin eurooppalaisiin

toimijoihin. Valiokunta on korostanut erityisesti kansallisen huoltovarmuuden merkitystä.

EU:n tavoitteena ei ole jäsenvaltioiden kansallisen puolustusteollisuuden tukeminen vaan yhteisen eurooppalaisen teollisuuspuhjan vahvistaminen keskittämällä. Suomalaiset yritykset voivat hyötyä EU-maiden kasvavasta varustautumisesta vain, jos ne ovat kilpailukykyisiä koko EU:n markkinoilla. Jos jäsenvaltiot haluavat jatkaa oman teollisuutensa tukemista esimerkiksi huoltovarmuussyistä, vaikka se heikentäisi tehokkuutta, ei SAFE-välineellä ole mahdollisuutta muuttaa tätä asetelmaa.

## 5 Yhteenvedo ja johtopäätökset

EU:n puolustukseen liittyy useita rakenteellisia ja poliittisia haasteita. Unionin jäsenmaiden puolustusteollisuus on hajautunut ja usein tehoton, mikä heikentää kykyä vastata nopeasti kasvaviin turvallisuusuuhkiin. Useimmat jäsenmaat eivät edelleenkään saavuta Naton puolustusmenotavoitteita, vaikka menoja on lisätty Venäjän hyökkäyksen jälkeen. Kehitystä vaikeuttaa se, että puolustuspoliittikka kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja EU:n rooli varustautumisen edistämisessä on rajallinen.

EU:n uusi puolustusrahoitusväline, niin sanottu SAFE-väline, pyrkii vahvistamaan eurooppalaista puolustusteollisuutta edistämällä jäsenvaltioiden välisiä yhteishankintoja ja keskittämällä tuotantoa. Väline tarjoaa EU:n yhteisesti takaamaa lainarahoitusta, mutta sen taloudelliset hyödyt kohdistuvat vain harvoihin jäsenmaihiin – käytännössä Italiaan, Espanjaan ja Ranskaan – joissa SAFE:n lainaehdot katsotaan olevan kansallista velkaa edullisempia. Useimmille muille jäsenmaille, kuten Suomelle, vastaavat hankkeet olisi mahdollista rahoittaa kansallisin varoin. Välineen ensimmäisenä käyttövuotena rahoitusta voidaan ohjata yksittäisiin kansallisiin hankintoihin, ja vasta sen jälkeen ehtona on vähintään kahden jäsenmaan yhteishankinta 65 prosentin EU-alkuperän lisäksi.

SAFE:n ja laajemmin EU:n puolustuspoliittikan ytimessä on perustavanlaatuinen jännite kansallisen suvereniteetin ja yhteisen tehokkuuden välillä. Hajautettu tuotanto tukee huoltovarmuutta ja kriisinkestävyyttä, mutta se

on samalla kallista ja tehotonta. Esimerkiksi Suomi tukee SAFE-välinettä, mutta haluaa ohjata rahoitusta kotimaisiin hankintoihin – linja, joka on ristiriidassa välineen alkuperäisen keskittämistavoitteen kanssa. Keskittäminen voisi laskea kustannuksia, mutta uhkaa syrjäyttää pienempiä toimijoita, joita Suomen puolustusteollisuus suurelta osin edustaa.

SAFE voi parhaimmillaan tukea eurooppalaisen puolustusteollisuuden vahvistamista, mutta sen onnistuminen edellyttää jäsenmaiden sitoutumista aitoon yhteistyöhön. Suomalaisyritykset hyötyvät välineestä vain, jos ne ovat valmiiksi kilpailukykyisiä EU-markkinoilla – pelkkä rahoitusinstrumentti ei tätä asetelmaa muuta.

Jotta EU:n toimet todella vahvistaisivat eurooppalaisia puolustusteollista perustaa, tulisi niiden keskittyä osa-alueisiin, joilla voidaan tuottaa lisäarvoa kansallisiin toimiin nähden ja joissa jäsenmaiden kesken on saavutettavissa yhteinen näkemys (Scazzari, 2025). Erityisesti korkean teknologian alueilla – kuten avaruus, tekoäly ja elektroninen sodankäynti – yhteishankinnat ovat perusteltuja, sillä ne ylittävät yksittäisten maiden taloudelliset ja teknologiset resurssit. Näillä aloilla syntyvät innovaatiot voivat myös hyödyttää EU:n taloutta laajemmin.

Lisäksi EU voi edistää tehokkuutta kehittämällä puolustustarvikkeiden sisämarkkinoita. Tämä lisäisi kilpailua ja parantaisi myös suomalaisten yritysten asemaa. Nykyinen tuotannon maantieteellinen hajautus tukee huoltovarmuutta, mutta heikentää kustannustehokkuutta. Tasapainon löytäminen näiden kahden tavoitteen välillä muodostuu jatkossakin EU:n puolustusteollisuuspolitiikan keskeiseksi haasteeksi.

## Viitteet

- <sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-na-to-cooperation/>
- <sup>2</sup> Tarkalleen ottaen EU-maista, ETA:n EFTA-valtioista ja/tai Ukrainasta. Määritelmä poissulkee Ison-Britannian ja Sveitsin.
- <sup>3</sup> Komponenttien kustannuksista vähintään 65 % täytyy olla tuotettu näissä maissa.
- <sup>4</sup> Puolustusvoimien logistiikkalaitos, tiedote 2.4.2025.
- <sup>5</sup> Vaikka markkinoiden keskittäminen nykyisestä olisi tehokkuuden näkökulmasta suotavaa, tulisi hyödykekohtaisilla markkinoilla olla kuitenkin useampi kilpaileva toimija, jotta vältetään liiallisen keskittymisen haitat.
- <sup>6</sup> ”Valtioneuvosto tunnistaa rahoitusvälineen mahdollisen lisäarvon Suomen puolustusteollisuudelle. *Välillisenä tavoitteena* on, että välinettä hyödyntämällä voitaisiin luoda *lisätilauksia* Suomen puolustusteollisuudelle yhteishankintojen kautta.” -- ”Valtioneuvosto katsoo, että *huolimatta* SAFE-rahoitusvälineen ensisijaisesta hyödyntämisestä yhteishankintoihin, *rahoitusta tulisi voida kohdentaa yksittäisen jäsenvaltion hankintoihin ehdotettua pidempään* (U12/2025 vp).
- <sup>7</sup> Yritysten markkinoilta poistumisen myötä voi pitkällä aikavälillä vähentyä myös osaaminen, jonka hankkiminen uudestaan voi olla käytännössä mahdotonta tai hyvin kallista.

## Kirjallisuus

**Draghi, M.** (2024). The future of European Competitiveness.

**FIDK** (2025). Memorandum of understanding between the ministry of defence of Finland and the ministry of defence of Denmark regarding bilateral defence cooperation. Ladattavissa: [https://www.defmin.fi/files/6181/FIDK\\_MoU\\_final.pdf](https://www.defmin.fi/files/6181/FIDK_MoU_final.pdf)

**FINO** (2024). Memorandum of understanding between the government of the republic of Finland and the government of the kingdom of Norway regarding bilateral defence cooperation. [https://www.defmin.fi/files/6002/FINO\\_MoU\\_2024.pdf](https://www.defmin.fi/files/6002/FINO_MoU_2024.pdf)

**FISE** (2018). Memorandum of understanding between the government of the republic of Finland and the government of the kingdom of Sweden on defence cooperation.

**JOIN** (2025). 120 final – Joint White Paper for European Defence Readiness 2030.

**Letta, E.** (2024). Much more than a market.

**NATO** (2025). Lehdistötiedote 12.6.2024. Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2024).

**Niinistö, S.** (2024). Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.

**Puolustus- ja ilmailuteollisuus PIA ry** (2025). Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle koskien valtioneuvoston kirjelmää SAFE-asteuksesta U 12/2025 vp. 24.4.2025. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/U\\_12+2025\\_asiantuntijalausnot.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/U_12+2025_asiantuntijalausnot.aspx)

**Puolustusvaliokunta** (2025). Lausunto valtioneuvoston selonteosta teollisuuspolitiikasta. PuVL 1/2025 vp-VNS 1/2025 vp.

**Scazzieri, L.** (2025). Towards an EU Defence Union. *Policy Brief. Centre for European Reform*. <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2025/towards-eu-defence-union>

**SIPRI** (2025). Arms Industry Database. <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>

**Työ- ja elinkeinoministeriö** (2024). Teollisuuspoliittinen strategia.

**Valtioneuvosto** (2025a). Valtioneuvoston selvitys: ReArm Europe -suunnitelma. E 21/2025 vp.

**Valtioneuvosto** (2025b). Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta COM (2025) 122 final neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta puolustusteollisuutta vahvistavan Euroopan turvallisuustoimivälineen perustamisesta (SAFE-asetus). U 12/2025 vp.

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



---

## Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

**ETLA Economic Research**

ISSN-L 2323-2463  
ISSN 2323-2463

Kustantaja: Taloustieto Oy

Puh. 09-609 900  
[www.etla.fi](http://www.etla.fi)  
[etunimi.sukunimi@etla.fi](mailto:etunimi.sukunimi@etla.fi)

Arkadiankatu 23 B  
00100 Helsinki

---