



# **Euroopan unionin ja Suomen taloudellisen turvallisuuden politiikan tilannekuva**

**Tomi Kristeri, Ulkopoliittinen instituutti**



**Huoltovarmuuskeskus**



# Huoltovarmuuskeskus

[www.huoltovarmuuskeskus.fi](http://www.huoltovarmuuskeskus.fi)

Huoltovarmuudella tarkoitetaan kykyä sellaisten yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ylläpitämiseen, jotka ovat välttämättömiä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalistien edellytysten turvaamiseksi vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa.

Huoltovarmuuskeskus (HVK) on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan laitos, jonka tehtävänä on maan huoltovarmuuden ylläpitämiseen liittyvä suunnittelu ja operatiivinen toiminta.

Huoltovarmuusorganisaatio (HVO) on verkosto, joka työskentelee yhdessä Suomen toimintakyvyn ja sen edellyttämän huoltovarmuuden hyväksi. Siihen kuuluvat Huoltovarmuuskeskus ja sen hallitus, huoltovarmuusneuvosto sekä eri toimialojen sektorit ja poolit. Lisäksi yhteistyötä tehdään alueellisten toimijoiden, kuten aluehallintovirastojen, kuntien ja kaupunkien sekä alueellisten toimikuntien kanssa.

**Julkaisija:** Huoltovarmuuskeskus  
**Laatinut:** Ulkopoliittinen instituutti  
**Kansikuva:** Colourbox  
**Taitto:** LM Someco Oy  
**Julkaisuvuosi:** 2025  
**ISBN:** 978-952-7470-35-0

# Esipuhe

## Geotaloudellisten riskien vaikutus Suomen ja Euroopan unionin huoltovarmuuteen

Kansainvälinen toimintaympäristö on muuttumassa entistä haasteellisemmaksi. Erityisen haastavaa tämä kehitys on sellaisille toimijoille, jotka luottavat avoimeen ja sääntöperustaiseen talousjärjestelmään. Kiihtyvät geopoliittiset jännitteet ja teknologinen kehitys ovat tehneet globaaleista taloudellisista riippuvuuksista huomioon otettavia turvallisuusriskejä. Koronapandemian vaikutukset globaaleihin tuotantoketjuihin, Venäjän hyökkäys Ukrainaan sekä Kiinan ja muiden merkittävien taloudellisten toimijoiden arvaamattomuus ovat esimerkkejä ilmiöistä, jotka ovat herättäneet huolta myös taloudellisiin riippuvuuksiin liittyvistä riskeistä.

Suomi on pitkään ollut edelläkävijä huoltovarmuuden alalla. Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) toiminta ja kattavat varautumiskäytännöt ovat rakentaneet vahvan perustan kansalliselle resilienssille, erityisesti kriittisten sektoreiden, kuten energian, logistiikan ja elintarvikehuollon, osalta. Suomen osaaminen ja toimintamallit ovat erityisen arvokkaita nyt, kun Euroopan unioni on yhä tiiviimmin siirtymässä kohti taloudellisten riippuvuuksien vähentämistä, eli niin sanottua de-risking-politiikkaa.

Ulkopoliittinen instituutti (UPI) ja HVK ovat tehneet tutkimusyhteistyötä Suomen huoltovarmuuden kehittämiseksi yli kymmenen vuoden ajan. Tämän yhteistyön puitteissa on nyt päätetty toteuttaa *Geotaloudellisten riskien vaikutus Suomen ja Euroopan unionin huoltovarmuuteen* -tutkimushanke, jonka tavoitteena on analysoida kriittisten taloudellisten yhteyksien muodostamia riskejä ja tuottaa suosituksia siitä, miten näitä riskejä voidaan hallita sekä kansallisella että EU-tasolla. Tutkimushanke on suunniteltu tukemaan julkisen ja yksityisen sektorin vuoropuhelua ja tarjoamaan päätöksenteolle ajankohtaista ja tutkimukseen perustuvaa tietoa.

Tässä De-risking tilannekuvapaperissa käsitellään kyseisen tutkimushankkeen ensimmäisiä keskeisiä tuloksia. Paperi tarjoaa kattavan analyysin siitä, miten taloudellisia riskejä on alettu ottamaan laajemmin huomioon suomalaisessa ja eurooppalaisessa politiikka-keskustelussa ja lainvalmistelutyössä. Paperi koostuu useammasta osasta, joissa käsitellään erikseen taloudellisen turvallisuuden ja de-risking-politiikan kehitystä, Suomen ja EU:n politiikkatoimien nykyistä tilannetta, Suomessa toteutettuja riippuvuuksien analyysseja sekä suosituksia jatkotoimenpiteille.

Tilannekuvapaperissa todetaan, että EU yhdessä G7-maiden kanssa on alkanut kiinnittämään enemmän huomiota taloudelliseen turvallisuuteen vastauksena kiristyneeseen globaaliin teknologiseen ja geoekonomiseen kilpailuun. Globaalit keskinäisriippuvuudet, erityisesti kriittisten materiaalien ja teknologian osalta, on alettu havaita riskinä taloudelliselle ja kansalliselle turvallisuudelle. Vastauksena tähän, Ursula von der Leyenin komissio on laatinut unionin ensimmäisen taloudellisen turvallisuuden ohjelman ja käynnistänyt sen puitteissa useita lainsäädäntöhankkeita riskien hajauttamiseksi ja hallitsemiseksi.

Tilannekuvapaperissa toteutettiin lisäksi lukuisten Suomen ulkoisia riippuvuuksia tarkastelevien selvitysten arviointi. Analyysissä käy ilmi, että nämä itsesään ansiokkaat selvitykset ovat keskittyneet pääasiassa taloudellisten riskien arviointiin turvallisuusulottuvuuden jäädessä vähemmälle huomiolle. Tämän lisäksi selvitysten riippuvuusanalyysi on ollut osin epäjärjestelmällistä, eikä esimerkiksi viennin riippuvuuksia ja tarjontaketjujen kompleksisuutta ole otettu riittävästi huomioon. Myös tuontitilastojen käytettävyyteen liittyy haasteita. Tutkimustyölle on siten edelleen tarvetta, jolle aikaisemmat selvitykset antavat hyvän pohjan.

Tilannekuva huomioi myös, että Suomi on ottanut taloudellisen turvallisuuden ja kokonaisturvallisuuden teemat esille politiikassaan nykyisen hallituskauden aikana. Suomi on suhtautunut myönteisesti tavoitteeseen vähentää kansainvälisistä riippuvuuksista aiheutuvia riskejä, mutta on ollut varovaisempi kaupan rajoitusten ja toimivaltuuksien keskittämisen suhteen.

Samanaikaisesti tämän hankkeen ja tilannekuvapaperin valmistelun kanssa julkaistiin myös presidentti Sauli Niinistön raportti *Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness*, jonka Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen tilasi tukemaan unionin varautumispolitiikan kehittämistä. Raportti painottaa strategisten riippuvuuksien tunnistamista, kriittisten infrastruktuurien suojaamista ja kansainvälisen yhteistyön syventämistä osana laajempaa resilienssijattelua. Niinistön raportti täydentää de-risking-tilannekuvapaperin havaintoja korostamalla taloudellisen turvallisuuden ja kokonais-

turvallisuuden välistä yhteyttä sekä tukee EU:n pyrki-  
myksiä vastata muuttuneeseen geotaloudelliseen  
ympäristöön. Molemmat julkaisut osoittavat, kuinka  
taloudellinen turvallisuus on noussut keskiöön  
Euroopan politiikassa.

Suomen ja Euroopan unionin huoltovarmuuden turvaa-  
minen on edellä mainituista syistä tullut entistä ajan-  
kohtaisemmaksi. EU:n nopeasti kehittyvän politiikan  
kontekstissa Suomella voi olla merkittävä rooli talou-  
dellisen turvallisuuden edelläkävijänä. Suomen rooli  
valmiiksi vahvana toimijana huoltovarmuuden saralla  
antaa sille erinomaiset lähtökohdat toimia keskeisenä  
vaikuttajana EU:n taloudellisen turvallisuuden politiikan  
kehittämisessä. Kuten Presidentti Niinistökin toteaa  
raportissaan EU:n varautumisesta, Suomi voi tarjota  
konkreettisia ratkaisuja huoltovarmuus- ja kokonaistur-  
vallisuusajattelunsa pohjalta, ja näin vahvistaa koko  
unionin resilienssiä.

Helsingissä, 9.1.2025

**Axel Hagelstam,**

Tutkimus- ja analyysiosaston johtaja,  
Huoltovarmuuskeskus

**Mikael Wigell,**

Tutkimusjohtaja,  
Ulkopoliittinen instituutti

# Taustaa

- Euroopan unioni on viime vuosina yhdessä G7-kumppanimaidensa kanssa edistänyt niin kutsuttua taloudellisen turvallisuuden politiikkaa vastatakseen globaalin geoeconomisen kilpailun asettamaan haasteeseen. EU katsoo, että globaali keskinäisriippuvuus yhdessä kiristyvän maailmanpoliittisen tilanteen kanssa altistaa sen sekä taloudellisille että kansallisen turvallisuuden riskeille.
- Edistääkseen omaa taloudellista turvallisuuttaan EU on omaksunut kolmipilarisen "de-risking"-lähestymistavan (edistäminen, suojautuminen, kumppanuuksien luominen) näiden riskien hajauttamiseen ja hallintaan. Von der Leyenin komissio on linjannut tavoitteistaan EU:n ensimmäisessä taloudellisen turvallisuuden ohjelmassa ja käynnistänyt sen raameissa useita lainsäädäntöhankkeita.
- Suomessa on toteutettu useita selvityksiä ja kartoituksia Suomen mahdollisista kansainvälisistä riippuvuuksista sekä niistä riskeistä, joille se saattaa niiden kautta olla altistunut. Selvitykset ovat tähän asti kuitenkin keskittyneet pitkälti taloudellisten riskein arvioimiseen, ja vain harvassa on käsitelty riippuvuuksien turvallisuusulottuvuuksia.
- Suomessa toteutettujen selvitysten sisältö on ollut suhteellisen yksipuolista ja esimerkiksi mahdollisia vientiriippuvuuksia sekä tarjontaketjujen kompleksisuutta ei olla huomioitu riittävästi. Tarkastelun metodologisissa lähestymistavoissa on paikoittain ollut vajaavaiheita. Isoin puute on järjestelmällisen riippuvuusanalyysin puuttuminen suurimmasta osasta selvityksistä. Tarkastelua on tehty pitkälti ylätasolla ja kautta koko kaupan, eikä täsmällisempää riippuvuuksien paikantamista ja laadullista analysointia olla vielä toteutettu.
- Suomi on istuvan hallituksen aikana säännöllisesti nostanut kokonaisturvallisuutta ja taloudellisen turvallisuuden teemoja esiin politiikassaan, ja käynnissä on useita lainsäädäntö- ja strategia-hankkeita. Suomi on suhtautunut myönteisesti tavoitteeseen vähentää kansainvälisistä riippuvuuksista kumpuavia riskejä, mutta varautuneemmin kaupan rajoittamiseen ja toimivaltuuksien keskittämiseen komissiolle.

# Sisältö

## Esipuhe

## Taustaa

<b>1. Johdanto</b>	<b>1</b>
<b>2. De-risking ja taloudellinen turvallisuus</b>	<b>2</b>
<b>3. EU:n taloudellisen turvallisuuden strategia</b>	<b>4</b>
EU:n taloudellisen perustan, kilpailukyvyn ja kasvun edistäminen	7
Taloudellisen turvallisuuden riskeiltä suojautuminen	7
Kumppanuuksien luominen muiden maiden kanssa	8
<b>4. Suomen kriittiset riippuvuudet</b>	<b>10</b>
Kiteytys selvitysten tuloksista	11
Selvitysten analyysi	13
Riippuvuusanalyysien arviota	14
Suosituksia jatkotoimenpiteiksi	15
<b>5. Suomen de-risking-toimet</b>	<b>17</b>
Suomen linjaukset ja toimet	17
Suomen kannat EU:n taloudellisen turvallisuuden ohjelman hankkeisiin	19
<b>6. Päätelmät</b>	<b>21</b>

# 1. Johdanto

2020-lukua edeltäneet vuosikymmenet ovat näyttäneet globalisaation ja sääntöperustaisen globaalin talouden voittokulkuna. Euroopan unioni ja sen mukana Suomi ovat hyötynet valtavasti kaupan esteiden purkamisesta ja pääoman liikkuvuuden vapautumisesta. 2020-luvulle tultaessa tämän taloudellisen vapautumisen varjopuolet ovat kuitenkin alkaneet näkyä yhä selkeämmin. Venäjän täysimittainen hyökkäys Ukrainaan, koronapandemian aiheuttamat tarjontaketjuhäiriöt, sekä Kiinan sisäisen ja ulkoisen politiikan kasvanut arvaamattomuus ovat herättäneet päätöksentekijät siihen, että kasvaneet keskinäisriippuvuudet voivat muodostua huomattavaksi riskiksi niin taloudelle kuin kansalliselle turvallisuudellekin.

Tätä on alettu laajemmin kutsua ”taloudelliseksi turvallisuudeksi”. Tämän ajattelun mukaan päätöksenteossa on otettava huomioon myös geotaloudelliset riskit, jotka syntyvät, kun taloudellisia keinoja käytetään poliittisten päämäärien ajamiseen. Euroopan unioni on herännyt tähän kehitykseen nopeasti, ja taloudellisen turvallisuuden vahvistaminen on noussut komission tehtävälistan kärkeen. Tavoitteena on turvata EU:n jatkuva globaali kilpailukyky vihreän ja teknologisen kaksoissiirtymän sekä kiihtyneen geopoliittisen kilpailun aikakautena. Tämän strategian keskiössä on ”*de-risking*”, eli pyrkimys ulkoisten taloudellisten riskien vähentämiseen, kuitenkin samalla ylläpitäen unionille periaatteellista taloudellista avoimuutta.

Tämä tilannekuvapaperi on tuotettu osana Ulkopoliittisen instituutin ja Huoltovarmuuskeskuksen *Geotaloudellisten riskien vaikutus Suomen ja Euroopan unionin huoltovarmuuteen* -tutkimushanketta. Sen on määrä toimia tilannekuvana sekä Euroopan unionissa että Suomessa tapahtuvista kehityksistä taloudellisen turvallisuuden ja *de-risking*-tematiikan ympärillä. Lisäksi teksti tukee Suomessa käytävää keskustelua taloudellisesta turvallisuudesta ja julkisen ja yksityisen sektorin välistä vuoropuhelua sekä kansallisesti että EU-tasolla tehtävistä politiikkatoimista.

Johdantoa seuraavassa toisessa luvussa toteutetaan konseptuaalinen tarkastelu *de-risking*-terminologiasta ja sen ympärillä käytävästä kansainvälisestä ja eurooppalaisesta keskustelusta. Luvussa tarkastellaan, mistä käsite on peräisin ja miten sen käyttö nykyään eroaa sen aikaisemmista ja rinnakkaisista käyttötarkoituksista. Lisäksi tarkastellaan, mitä käsitteeseen sisältyvä ajatus riskistä tarkoittaa ja mitä erilaisia tapoja sen ymmärtämiseen on. *De-risking*-käsitettä verrataan myös laajalti käytettyyn *decoupling*-käsitteeseen ja keskustellaan näiden keskeisistä eroavaisuuksista.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan EU:n taloudellisen turvallisuuden ohjelmaa ja siihen sisältyviä pyrkimyksiä edistää unionin taloudellista kilpailukykyä ja kasvua, suojaudua taloudellisen turvallisuuden riskeiltä sekä kehittää strategisia kumppanuuksia muiden maiden kanssa. Luvussa käydään läpi, miten EU ymmärtää oman *de-risking*-politiikkansa, millaisia tavoitteita sillä on taloudellisen turvallisuutensa edistämisen suhteen ja miten se on soveltanut näitä käytännössä. Luku kokoaa yhteen viime vuosina tehtyjä politiikkatyön tuloksia ja tematiikkaan liittyvää tuoretta lainsäädäntöä.

Neljännessä luvussa tarkastelu siirtyy Suomeen ja Suomessa tehtyyn selvitystyöhön liittyen kansallisiin kaupan strategiaan riippuvuuksiin ja niistä nouseviin riskeihin. Selvityksissä esiin nousseita tuloksia avataan lyhyesti ja analysoidaan. Analyysi pyrkii selvittämään ja arvottaa, missä määrin selvitykset antavat tutkimuksellisesti luotettavaa ja päätöksenteolle hyödyllistä tietoa Suomen ulkoisista riippuvuuksista ja niiden kriittisyydestä. Tuloksena syntyneistä päätelmistä johdetaan lopuksi suosituksia tulevalle tutkimukselle ja selvitystyölle.

Viidennessä luvussa jatketaan kansallista tarkastelua keskittymällä Suomessa tehtyihin politiikkatoimiin taloudellisen turvallisuuden vahvistamiseksi. Tarkastelun kohteena ovat sekä kansalliset linjaukset ja lainsäädäntö että Suomen kannat EU:n taloudellisen turvallisuuden toimiin ja niiden seurauksena syntyneeseen lainsäädäntöön.

Tarkastelun lopuksi aikaisemmissa luvuissa saaduista tuloksista muodostetaan yhteenvetona kokonaisvaltaiset päätelmät EU:n ja Suomen *de-risking* ja taloudellisen turvallisuuden linjoista ja toimista. Johtopäätösten perusteella annetaan myös suosituksia jatkotoimenpiteille.

## 2. De-risking ja taloudellinen turvallisuus

Vaikka **de-risking**-käsitteellä ei ole vakiintunutta määritelmää tutkimuskirjallisuudessa, viitataan sillä yleisesti kansainvälisistä taloudellisista riippuvuuksista johtuvien haavoittuvuuksien vähentämiseen<sup>1</sup> ja geopolitiisista tekijöistä syntyvien riskien hallintaan<sup>2</sup>. Käsite ja sen puitteissa toteutetut toimet liittyvät täten keskeisesti kansallisen taloudellisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden edistämiseen.

Terminä *de-risking* on aikaisemmin ollut vakiintuneessa käytössä pankki- ja finanssialalla, jossa sitä on käytetty kuvaamaan ilmiötä, jossa rahoituslaitos katkaisee tai rajoittaa liikesuhteitaan asiakkaaseen välttääkseen suhteesta syntyvää riskiä.<sup>3</sup> Tätä aikaisempaa ja rinnakkaista käyttöä ei tule samaistaa *de-risking*-käsitteeseen kuten sitä käytetään 2020-luvun kansainvälispoliittisessa keskustelussa. Tässä kontekstissa käsite vastaa pikemminkin portfolionhallinnan käsitteistöä tulevaa ajatusta riskien hajauttamisesta<sup>4</sup> tai yleisemmin riskienhallintaa.

*De-risking*-käsitteeseen sisältyvän riskin käsitteen voidaan parhaiten ymmärtää tarkoittavan sekä yritysten että valtioiden kohtaamaa, perinteisen riskianalyysin kategorioiden ulkopuolelle asettuvaa **geotaloudellista riskiä**<sup>5</sup>. Yrityksen näkökulmasta tämä tarkoittaa yritysriskiä tilanteessa, jossa vieras valtio strategisista tai turvallisuussyistä kohdentaa toimialaan protektionistisia tai pakottamistoimenpiteitä, joilla voi olla negatiivisia vaikutuksia yrityksen toimintamahdollisuuksiin tai omistusoikeuksiin (tuotantolaitokset, immateriaalioikeudet jne.). Tällainen riski näyttäytyy myös valtiolle taloudellisena ja kansantaloudellisena riskinä.

Geotaloudellinen riski näyttäytyy valtiolle myös turvallisuusriskinä taloudellisesta toiminnasta seuraavien turvallisuusulkoisvaikutuksien (security externalities)<sup>6</sup> muodossa. Keskeinen tällainen ulkoisvaikutus on

riippuvuussuhteiden muodostuminen, kun esimerkiksi tehokkuushyötyjen vuoksi toimitusketjuja tai rahoitusta on ulkoistettu ulkomaille. Erilaiset häiriöt, esimerkiksi toisen valtion talouspolitiikan seurauksena, voivat uhata huoltovarmuutta kriittisten tuotteiden tarjonnan suhteen. Ulkoinen toimija voi myös "aseellistaa"<sup>7</sup> näitä riippuvuuksia ja pyrkiä tarkoituksellisesti vaikuttamaan valtion päätöksentekoon epäämällä siltä sen tarvitsemia tuotteita, raaka-aineita tai vientituloja. Tätä kutsutaan myös **taloudelliseksi pakottamiseksi**. Toinen turvallisuuskysymykseksi nouseva tekijä on kotimaisten kaksikäyttöhyödykkeiden ja kriittisten teknologioiden joutuminen vieraan vallan käsiin esimerkiksi luvattoman teknologian siirron seurauksena.

Euroopan komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin voidaan katsoa tuoneen käsitteen osaksi laajempaa ulkopoliittista keskustelua 30. maaliskuuta 2023 pitämässään puheessa EU:n ja Kiinan välisistä suhteista.<sup>8</sup> Puheessa von der Leyen korostaa *de-risking*-käsitteen eroa **decoupling**-käsitteeseen. *Decoupling* nousi poliittiseen keskusteluun 2010-luvun lopulla etenkin Yhdysvaltojen ja Kiinan välisen kauppasodan kontekstissa tarkoittamaan maiden välisten taloudellisten suhteiden katkaisemista ja rajat ylittävien tuotantoketjujen eriyttämistä.<sup>9</sup> Kuten *decoupling*, myös *de-risking* viittaa pitkälti Kiinaan suuntautuvien taloussuhteiden sisältämään riskiin, niin kutsuttuun "Kiina-riskiin". Toisin kuin *decoupling*, von der Leyen korostaa *de-risking*-ajattelua selkeästi maltillisempänä ja hallitumpana tapana suhtautua näihin riskeihin. Eurooppalaisen ulko-, turvallisuus- ja talouspoliittisen diskurssin sisällä *de-risking* sisältyy vahvasti myös tavoitteeseen **Euroopan (avoimesta) strategisesta riippumattomuudesta**,<sup>10</sup> eli unionin pyrkimyksestä laajentaa omia toimintakapasiteettejaan strategisesti tärkeillä politiikka-alueilla vähentämällä riippuvaisuuksia ulkoisista toimijoista.

1 Mattlin, M., et al. (2023). Enhancing small state preparedness: Risks of foreign ownership, supply disruptions and technological dependencies. *FIIA REPORT 74*. <https://www.fiia.fi/en/publication/enhancing-small-state-preparedness>

2 Sinkkonen, E. & Siddi, M. (2024) Foreign investments, de-risking and the EU's green transition: Mining critical minerals in Finland. *FIIA BRIEFING PAPER 384*. <https://www.fiia.fi/en/publication/foreign-investments-de-risking-and-the-eus-green-transition>

3 U.S. State Department. *De-risking*. <https://www.state.gov/de-risking/>

4 Investopedia. (2023, 29.8.). *Modern Portfolio Theory: What MPT Is and How Investors Use It*. <https://www.investopedia.com/terms/m/modernportfoliotheory.asp>

5 Wigell, M., et al. (2022). Navigating geoeconomic risks: Towards an international business risk and resilience monitor. *FIIA REPORT 71*. <https://www.fiia.fi/en/publication/navigating-geoeconomic-risks>

6 Lim, D. J. & Mukherjee, R. (2019). What money can't buy: The security externalities of Chinese economic statecraft in post-war Sri Lanka, *Asian Security*, 15(2), 73-92, <https://doi.org/10.1080/14799855.2017.1414045>

7 Henry Farrell, Abraham L. Newman. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44 (1): 42-79. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00351](https://doi.org/10.1162/isec_a_00351)

8 Euroopan Komissio. (2023, 30.3.) *Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_23\\_2063](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_2063)

9 Farrell, H., & Newman, A. (2020). The folly of decoupling from China. *Foreign Affairs*, 3. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-06-03/folly-decoupling-china>

10 Alcidi, C. et al. (2023). What ways and means for a real strategic autonomy of the EU in the economic field? Centre for European Policy Studies. Study for The European Economic and Social Committee. <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/what-ways-and-means-real-strategic-autonomy-eu-economic-field>



Edellä mainitussa puheessa von der Leyen korostaa, että suurin osa EU:n ja Kiinan välisistä siteistä on molemminpuolisesti hyödyllisiä ja että diplomatian tulee olla ensisijainen keino ratkaista näistä mahdollisesti nousevia jännitteitä. Tämän ”diplomaattisen *de-risking*:in” lisäksi unionin on kuitenkin myös tunnustettava, että Kiinan taloudelliset ja turvallisuusprioriteetit ovat kehittyneet uhkaavampaan suuntaan, ja sen on täten turvaututtava lisäksi ”taloudellisiin *de-risking*-toimiin”. Taloudellisten suhteiden katkaisemisen sijasta, nämä toimet liittyvät (1) unionin taloudellisen ja teollisen kilpailukyvyyn sekä resilienssin lisäämiseen, sen kauppapoliittisen työkalupakin (2) hyödyntämiseen ja (3) laajentamiseen sekä (4) vanhojen ja uusien kumppanuuksien solmimiseen ja syventämiseen.

*De-risking* nousi näkyvästi esille myös toukokuun 2023 Hiroshiman G7-huippukokouksessa, jossa ryhmän maiden johtajat jälleen korostivat, että taloudellisen turvallisuuden edistämisen tulee perustua ”taloudellisten suhteiden diversifiointiin, syventämiseen ja *de-risking*:iin”.<sup>11</sup> Käsite omaksuttiin myös yhdysvaltalaiseen ulkopoliittiseen keskusteluun tapana kuvata presidentti Joe Bidenin hallinnon lähestymistapaa Kiinariippuvuuksien hallintaan. Tammikuussa 2024 kansallisen turvallisuuden neuvonantaja Jake Sullivan avasi hallinnon ymmärrystä *de-risking*-käsitteestä tavalla joka vastasi pitkälti von der Leyenin esittämiä suuntaviivoja<sup>12</sup>. Tästä huolimatta vaikuttaa siltä, että Yhdysvaltojen *de-risking*-politiikka on piirteiltään enemmän *decoupling*-politiikan kuin EU:n *de-risking*-politiikan kaltaista<sup>13</sup>.

Kaikkien yllä mainittujen aloitteiden julkilausuttuna tavoitteena on edistää kansallista **taloudellista turvallisuutta**. *De-risking*in tavoin myös taloudellinen turvallisuus on vastikään käyttöön otettu käsite, jolla on aikaisemmin kuvattu kotitalouksien mahdollisuuksia turvata

oma taloudellinen hyvinvointinsa.<sup>14</sup> Kansalliselle tasolle ulotettuna lähtökohtainen ajatus hyvinvoinnin turvaamisesta pysyy pitkälti samana, mutta yksimielisyyttä siitä, onko kyse kansallisilta turvallisuusuhkilta vai taloudellisilta shokeilta suojautumisesta, ei ole ehtinyt muodostua<sup>15</sup>.

*De-risking*-käsitteeseen sisältyy hyvin samanlaista epämääräisyyttä<sup>16</sup>. Keskeinen kysymys on se, kuinka laajasti riskikäsitys ymmärretään. Vaikka keskustelu on keskittynyt laajasti juuri turvallisuusuhkiin, on epäselvää missä määrin käsite on myös sovellettavissa taloudellisiin riskeihin ”kriittisten” sektorien ulkopuolella. Euroopan unioni on esimerkiksi korostanut myös koronapandemian aikana muodostuneita toimitusketjujen ongelmia keskeisenä riskinä. Tämän lisäksi myös laajempi huoli unionin globaalin kilpailukyvyyn heikkeneemisestä voidaan laskea *de-risking*-käsitteen alle kuuluvaksi riskiksi<sup>17</sup>. On myös epäselvää, sisältävätkö moninaiset ihmisoikeus- ja ympäristöriskit *de-risking*-politiikan piiriin.

Myös käsitteen yhteydessä omaksuttuun ajatukseen taloudellisesta pakottamisesta liittyy epämääräisyyttä<sup>18</sup>. Keskinäisriippuvaisessa globaalissa taloudessa voi olla vaikeaa erottaa taloudellinen pakottaminen sellaisesta legitiimistä suvereenin valtion teollisuus- ja kauppapolitiikasta, jota myös EU:n ja Yhdysvaltojen *de-risking*-politiikka osittain edustaa<sup>19</sup>.

Näiden käsitteellisten epäselkeyksien vuoksi edellä kuvatut käsitteet sekä niihin liittyvät politiikkatoimet vaativat laajempaa systemaattista tarkastelua. Poliittiseen linjanvetoon lanseeratut käsitteet ja niihin sisältyvät tavoitteet selkeytyvät parhaiten tutustumalla niiden ympärille kehitettyihin konkreettisiin strategioihin ja politiikkainstrumentteihin.

11 G7 Hiroshima Leaders' Communiqué. (2023, 20.5.). [https://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/hiroshima23/documents/pdf/Leaders\\_Communique\\_01\\_en.pdf?v20231006](https://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/hiroshima23/documents/pdf/Leaders_Communique_01_en.pdf?v20231006)

12 White House. (2024, 30.1.). *Remarks and Q&A by National Security Advisor Jake Sullivan on the Future of U.S.-China Relations*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/01/30/remarks-and-qa-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-future-of-u-s-china-relations/>

13 Sueur, O. (2024, 08.02.). *Ensuring the European Union's economic security: A revolution in the European model*. Network for Strategic Analysis. <https://ras-nsa.ca/ensuring-the-european-unions-economic-security-a-revolution-in-the-european-model/>

14 Kts. esim. International Committee of the Red Cross. (2015, 18.6.). *What is economic security*. <https://www.icrc.org/en/document/introduction-economic-security>

15 European Parliament. (2024). *European Economic Security: Current practices and further development*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_IDA\(2024\)754449](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2024)754449)

16 Gewirtz, P. (2023, 30.5.). *Words and policies: "De-risking" and China policy*. Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/words-and-policies-de-risking-and-china-policy/>

17 Demertzis, M. (2023, 6.6.). *De-risking as an economic strategy*. Brugel. <https://www.bruegel.org/comment/de-risking-economic-strategy>

18 Tzanakopoulos, A. (2015). The right to be free from economic coercion. *Cambridge International Law Journal*, 4(3), 616-633. <https://ssrn.com/abstract=2633065>

19 Nguyen, A. (2023, 10.10.). *Questioning the EU anti-coercion instrument: Conflating the curtailment of 'strategic autonomy' with the erosion of sovereignty?* EJIL: TALK! <https://www.ejiltalk.org/questioning-the-eu-anti-coercion-instrument-conflating-the-curtailment-of-strategic-autonomy-with-the-erosion-of-sovereignty/>

### 3. EU:n taloudellisen turvallisuuden strategia

20. kesäkuuta 2023 Euroopan komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkein edustaja julkaisivat yhteisen tiedonannon Euroopan taloudellisen turvallisuuden strategiasta<sup>20</sup>. Strategia tarjoaa ylätasoin linjanvedon EU:n tavoitteesta tuoda kauppa- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksiä yhden tematiikan alle ja konkretisoida unionin käsitystä sekä *de-risking* politiikan merkityksestä, että käytännön toimista sen toimeenpanemiseksi.

Strategian mukaan sen tavoitteena on ”suojella EU:n taloudellista turvallisuutta ja vahvistaa sen taloudellista häiriönsietokykyä sekä samalla pyrkiä säilyttämään EU:n teknologinen etulyöntiasema ja kasvattamaan sitä”. Tämän lisäksi strategiaa seurannut pakottamistoi-  
mien vastainen väline (kts. Taulukko 1) korostaa, että EU:n taloudellisen turvallisuuden politiikalla on myös tarkoitus ”ehkäistä ja viimesijassa vastata” kolmansien maiden EU:ta vastaan suunnattuihin vaikuttamistoi-  
miin.

Strategian ”lähtökohtana on ottaa riskit perusteelliseen tarkasteluun ja pitää mielessä luontainen jännite EU:n taloudellisen turvallisuuden lisäämisen ja sen välillä, että EU:n on jatkossakin mahdollista höytyä talouden avoimuudesta”. Tämä jännite unionin uuden geotaloudellisen asemoitumisen ja sen perinteisen taloudellisen avoimuuden välillä kulkee koko strategian läpi, ja määrittää myös EU:n *de-risking*-politiikkaa laajemmin.

Komission tavoitteena on kartoittaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa yksityisen sektorin toimijoilta saadun palautteen avulla niitä taloudellisen turvallisuuden riskejä, jotka uhkaavat unionin intressejä. Komissio myös korostaa, että riskien kartoituksen on oltava luonteeltaan dynaamista ja jatkuvaa.

Strategia tunnistaa alustavasti **neljä keskeistä riskikategoriaa**:

1. Toimitusketjujen häiriönsietokyky, mukaan lukien energiavarmuus
2. Kriittisten infrastruktuurien fyysinen- ja kyberturvallisuus
3. Teknologiturvallisuus ja teknologiavuodon riskit
4. Taloudellisten riippuvuuksien hyödyntäminen tai taloudellinen pakottaminen

Lokakuussa 2023 komissio myös täsmensi<sup>21</sup> käsitystään kategoriaa 3) koskevista kriittisistä teknologioista. Painottaen teknologioiden muutosvoimaisuutta, yhdistetyn sotilas- ja siviilikäytön riskejä ja ihmisoikeusloukkausten riskejä se nimesi kehittyneen puolijohdeteknologian, tekoälyteknologian, kvanttitekologian ja bioteknologian ”kriittisiksi teknologioiksi”.

Tammikuussa 2024<sup>22</sup> komissio päivitti, että se jatkaa strategiaan liittyvää riskiseurantaa kriittisten teknologioiden sekä kolmen muun kategorian parissa. Toimitusketjujen riskikartoitusta tehdään hyödyntämällä datavetoista Supply Chain Alert Notification (SCAN) -analyysiä<sup>23</sup>. Infrastruktuurin turvallisuuden riskikartoitusta on toteutettu jo muun muassa 5G-verkoista vuonna 2019<sup>24</sup> ja avoimista radioliityntäverkoista vuonna 2022<sup>25</sup>. Komissio tekee myös yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa arvioidakseen riskejä siitä, miten taloudellisia riippuvuuksia hyödynnetään taloudellisessa pakottamisessa.

Riskikategoriat avaavat EU:n ymmärrystä *de-risking*-politiikkaan sisältyvien riskien luonteesta. Strategian tekstissä niistä voidaan löytää **kaksi ajattelutapaa**. Ensimmäinen ajattelutapa korostaa taloudellisista haavoittuvuuksista nousevia turvallisuusriskejä. Nämä turvallisuusriskit voivat olla perinteisiä (esim. infrastruktuurin sabotaasi tai vakoilu), puhtaasti geotaloudellisia (esim. taloudellinen pakottaminen) tai näiden yhdistelmiä (esim. kaksikäyttöhyödykkeiden vuotaminen, yhteiskunnan toiminnalle ja puolustukselle kriittisten toimitusketjujen häiriöt).

20 JOIN (2023) 20 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>

21 EU (2023) 2113. <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2113/oj>

22 COM (2024) 22 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM%3A2024%3A22%3AFIN>

23 European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Amaral, A., Connell, W., Di-Comite, F. et al. (2022). “SCAN” (Supply Chain Alert Notification) monitoring system. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2873/493232>; Katso myös Arjona, R., Connel Garcia, W. & Hergehelegiu, C. (2023). An enhanced methodology to monitor the EU’s strategic dependencies and vulnerabilities. [https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/enhanced-methodology-monitor-eus-strategic-dependencies-and-vulnerabilities\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/enhanced-methodology-monitor-eus-strategic-dependencies-and-vulnerabilities_en)

24 NIS Cooperation Group. (2019). *EU coordinated risk assessment of the cybersecurity of 5G networks*. Report. Saatavilla: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-wide-coordinated-risk-assessment-5g-networks-security>

25 NIS Cooperation Group. (2022). Report on the cybersecurity of Open RAN. Report. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-open-radio-access-networks>

Toinen strategiasta löytyvä ajattelutapa puolestaan korostaa unionin, sen jäsenmaiden ja yritysten kohtaamia taloudellisia riskejä. Tällaisia ovat esimerkiksi saatavuuden hankaloituminen sellaisten tuotteiden ja tuotantopanosten kohdalla, jotka eivät suoraan liity valtiollisen turvallisuuden takaamiseen vaan esimerkiksi unionin taloudellisen kilpailukyvyn turvaamiseen ja vihreän siirtymän tavoitteiden täytönpanoon, sekä strategiassa mainitut ”riskit EU:n teknologisille saavutuksille [ja] teknologiseen kilpailukyvyille”. Myös tällaiset taloudelliset riskit voivat kuitenkin kääntyä turvallisuusriskeiksi tilanteessa, jossa ne mahdollistavat taloudelliselle pakottamiselle altistavien riippuvuuksien syntymistä.

Nämä kaksi ajattelutapaa heijastelevat myös strategian näkemyksiä **riskien lähteistä**. Strategia erikseen mainitsee koronapandemian aiheuttamat toimitusketjuongelmat ja Venäjän hyökkäyksen Ukrainaan strategian laatimista motivoivina tekijöinä. Se jättää kuitenkin aktiivisesti mainitsematta Kiinaa ja sen toimintaa riskitekijänä, ja viittaa sen sijaan epäsuorasti ”taloudellisen pakottamisen kustannuksiin, [...] joiden tarkoitus on ollut pakottaa jäsenvaltiot ja yritykset noudattamaan toisen maan poliittisia prioriteetteja”. On kuitenkin selvää, että merkittävin unioniin suuntautuva taloudellisen pakottamisen uhka nousee juuri Kiinasta<sup>26</sup>. Strategian tekstissä keskeisessä osassa on myös teknologian ja teknologisen kehityksen rooli riskejä kasvattavana tekijänä.

---

26 Szczepeński, M. (2022, 15.11.). *China's economic coercion: Evolution, characteristics and countermeasures*. European Parliamentary Research Service Briefing. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2022\)738219](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)738219)

EU pyrkii vastaamaan sen tunnistamiin riskeihin kolmentyyppisillä toimilla, niin kutsutulla ”kolmen pilarin” lähestymistavalla: 1) edistäminen (*promote*), 2) suojautuminen (*protect*) ja 3) kumppanuuksien luominen (*partner*). Toimia on kuvattu alla ja ne on luetteloitu myös alla olevaan taulukkoon 1.

**Taulukko 1: EU:n taloudellisen turvallisuuden toimet**

Nimi	Tyyppi	Päiväys
Tackling R&I Foreign Interference <sup>27</sup>	Valmisteluasiakirja	17/01/2022
Kyberresilienssisäädös <sup>28</sup>	Ehdotus	15/09/2022
Sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskeva säädös (IMERA) <sup>29</sup>	Ehdotus	19/09/2022
Asetus sisämarkkinoita vääristävistä ulkomaisista tuista <sup>30</sup>	Asetus	14/12/2022
Kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva direktiivi (CER) <sup>31</sup>	Direktiivi	14/12/2022
Verkko- ja tietoturvadirektivi (NIS2) <sup>32</sup>	Direktiivi	14/12/2022
Nettonollateollisuussäädös <sup>33</sup>	Ehdotus	16/03/2023
Kybersolidaarisuussäädös <sup>34</sup>	Ehdotus	18/04/2023
Tutkimuksen turvallisuuden parantamisesta <sup>35</sup>	Neuvoston suositus	23/05/2023
EU:n sirusäädös <sup>36</sup>	Asetus	13/09/2023
Pakottamistoimien vastainen väline <sup>37</sup>	Asetus	22/11/2023
Vientivalvonnan uudistamisesta <sup>38</sup>	Valkoinen kirja	21/01/2024
Vaihtoehtoisista tavoista tehostaa kaksikäyttöpotentiaalia omaavien teknologioiden tutkimus- ja kehitystukea <sup>39</sup>	Valkoinen kirja	24/01/2024
Ulkomaisten sijoitusten seurannasta unionissa <sup>40</sup>	Ehdotus	24/01/2024
Ulkomaille suuntautuvista sijoituksista <sup>41</sup>	Valkoinen kirja	24/01/2024
Kehittyneet materiaalit teollisuuden johtoaseman turvaamiseksi <sup>42</sup>	Komission tiedonanto	27/02/2024
Euroopan strategisten teknologioiden kehitysväline (STEP) <sup>43</sup>	Asetus	29/02/2024
Kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös <sup>44</sup>	Asetus	11/04/2024

27 SWD (2022) 12. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/513746>

28 COM (2022) 454 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A52022PC0454>

29 Ragonnaud, G. (2024, 26.2.). Internal market emergency and resilience act (IMERA). EU Legislation in Progress Briefing. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2023\)739338](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739338)

30 EU (2022) 2560. <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj>

31 EU (2022) 2557. <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj>

32 EU (2022) 2555. <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj>

33 COM (2023) 161 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0161>

34 COM (2023) 209 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A52023PC0209>

35 C (2024) 3510. <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/3510/oj>

36 EU (2023) 1781. <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1781/oj>

37 EU (2023) 2675. <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2675/oj>

38 COM (2024) 25 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1706432224892&uri=COM%3A2024%3A25%3AFIN>

39 COM (2024) 27 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1706432224892&uri=COM%3A2024%3A27%3AFIN>

40 COM (2024) 23 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52024PC0023>

41 COM (2024) 24 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1713440910201&uri=CELEX%3A52024DC0024>

42 COM (2024) 98 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=COM%3A2024%3A98%3AFIN>

43 EU (2024) 795. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj>

44 EU (2024) 1252. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj>

## EU:n taloudellisen perustan, kilpailukyvyyn ja kasvun edistäminen

EU:n oman talouden vahvistamisen keskiössä on sen sisämarkkinoiden ja niiden häiriösietokyvyn kehittäminen sekä tieteellisen ja teollisen kapasiteetin tukeminen. Tältä osin strategiassa on merkittäviä yhteyksiä myös **Euroopan uuteen teollisuusstrategiaan**<sup>45</sup>, jonka yhtenä tavoitteena on lisätä Euroopan strategista riippumattomuutta. Strategian päivittämisen<sup>46</sup> yhteydessä julkaistiin myös mittava unionin strategisten riippuvuuskien kartoitus<sup>47</sup>. Tästä syystä EU:lla oli valmisteilla useita säädöshankkeita jo ennen taloudellisen turvallisuuden strategian valmistumista.

Sisämarkkinoiden häiriösietokyvyn kehittämisessä keskeisessä osassa on valmisteilla oleva EU:n **sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriösietokykyä koskeva säädös** (IMERA; entinen sisämarkkinoiden hätäapuväline), jonka tavoitteena on varmistaa kriittisten tuotteiden saatavuus ja vapaa liikkuvuus myös hätätilanteissa. Siihen sisältyisi EU-tasoisien neuvonantavan hätätila- ja häiriösietolautakunnan perustaminen, prosessit riskien ennakoinnista, sekä hätätoimet riskeihin vastaamista varten.

**Kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös** tuli voimaan huhtikuussa 2024. Sen tarkoitus on vahvistaa unionille kriittisten ja strategisten raaka-aineiden saatavuutta myös häiriötilanteissa. Säädös määrittää 34 EU:lle kriittistä raaka-ainetta, asettaa niiden hankinnalle ja valmistukselle vuotuiset vertailuarvot, velvoittaa jäsenmaita ja yrityksiä seurannan ja hallinnon rakenteiden ylläpitämiseen, ja sujuvoittaa strategisten hankkeiden lupamenettelyä. Helmikuussa 2024 komissio julkaisi myös tiedonannon kehittyneistä materiaaleista ja niiden tuotannon kehittämisestä EU:ssa.

**EU:n sirusäädös** tuli voimaan syyskuussa 2023. Se pyrkii varmistamaan puolijohdeteknologian ja sitä hyödyntävien sovellusten saatavuus myös häiriötilanteissa ja turvaamaan EU:n teknologista johtoasemaa. Säädöstä tuetaan yli 43 miljardin euron julkisilla investoinneilla vuoteen 2030 saakka. Säädös sisältää **Siruja Euroopalle -aloitteen**, jonka toteuttamisesta vastaa tätä varten perustettu siruyhteisyrittäjä (the Chips Joint Undertaking). Tämän lisäksi säädös perustaa koordinaationmekanismien vahvistamiseen yhteistyötä jäsenmaiden ja komission kesken häiriötilanteiden monitoroinnissa ja niihin vastaamisessa. Tähän sisältyy myös Euroopan puolijohdeneuvoston perustaminen.

Myös valmisteilla oleva **nettonollateollisuusäädös** koskettaa taloudellisen turvallisuuden ohjelman ja laajemman *de-risking* strategian tavoitteita. Säädöksen tarkoituksena on lisätä puhtaan teknologian valmistuskapasiteettia EU:ssa kattamaan 40 % EU:n sisäisestä kysynnästä vuoteen 2030 mennessä. Säädös sisältäisi investointeja vihreään teknologiaan, tutkimukseen ja kehittämiseen sekä koulutukseen ja helpottaisi myös alan yritysten markkinoillepääsyä. Se myös määrittäisi puitteet strategisille nettonollateknologioille ja -hankkeille, joiden tukeminen vahvistaisi EU:n häiriösietokykyä ja kilpailukykyä.

Parlamentti ja neuvosto ovat myös helmikuussa antaneet asetuksen **Euroopan strategisten teknologioiden kehitysvälineestä** (STEP), jolla on tarkoitus kanavoida investointeja kriittisten teknologioiden alalle. Tavoitteena on vahvistaa EU:n kilpailukykyä ja riippumattomuutta.

Komissio on myös käynnistänyt julkisen kuulemisen EU-tason **tutkimus- ja kehitystuesta kaksikäyttöpotentiaalia omaaville teknologioille**. Sen tammi-kuussa julkaisema valkoinen kirja tarkastelee nykyistä rahoitusta ja arvioi sen mahdollista kehittämistä tulevaisuudessa joko Horisontti Eurooppa -puiteohjelman tai mahdollisesti uuden, kaksikäyttöteknologiaan keskittyvän erillisen välineen puitteissa.

Myös **pääomamarkkinaunionin** edistäminen voi viedä taloudellisen turvallisuuden toimien tavoitteita eteenpäin mahdollistamalla entistä laajempaa yksityistä rahoitusta niiden vaatimiin investointeihin.

Ulkoisilta riippuvuuksilta välttyminen Euroopan omaa tuotantoa lisäämällä on lisäksi keskeisessä osassa Euroopan uudessa puolustusteollisuusstrategiassa<sup>48</sup>.

## Taloudellisen turvallisuuden riskeiltä suojautuminen

Oman taloutensa kehittämisen lisäksi EU pyrkii vastaamaan taloudellisen turvallisuuden strategiassa tunnistettuihin riskeihin suojautumalla niiltä erilaisten, sekä jo käytössä olevien että uusien välineiden avulla.

EU voi puuttua taloudellisten riippuvuuksien hyödyntämiseen ja pakottamiseen valmiilla kaupan suoja-toimilain, kuten **asetuksella sisämarkkinoita vääristävistä tuista**, mikä antaa komissiolle mahdollisuuden

45 COM (2020) 102 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM%3A2020%3A102%3AFIN>

46 COM (2021) 350 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0350>

47 SWD (2021) 352 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0352>

48 JOIN (2024) 10 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52023JC0020>

puuttua kolmansien maiden kilpailua vääristäviin tukiin omilla vastatoimillaan. Myös taloudellisen turvallisuuden strategian puitteissa kehitetty ja tammikuussa 2024 voimaan astunut **pakottamistoimien vastainen väline** antaa EU:lle mahdollisuuden vastata taloudelliseen pakottamiseen ja asettaa sille vastatoimia, kuten tulleja sekä muita kaupan ja sijoitusten rajoituksia kolmansia maita vastaan.

Strategian mukaisesti EU pyrkii myös puuttumaan ulkoihin investointeihin, jotka suuntautuvat EU:n turvallisuuden ja yleisen turvallisuuden kannalta kriittisiin yrityksiin. Komissio on tammikuussa esittänyt unionin **suorien ulkomaisten investointien seurannan** sääntelyn uudistamista tavalla, joka ottaisi huomioon nykyisen sääntelyn ongelmakohdat. Ehdotettu sääntely tähtää siihen, että kaikilla jäsenmailla olisi käytössään yhteensopivat seurantamekanismit ja että seurantaa harjoitettaisiin myös EU:n sisäisten investointien kohdalla. Tämän tarkoituksena on ehkäistä nykyisen sääntelyn kiertämistä.

Teknologiaturvallisuus ja teknologiavuotojen ehkäiseminen muodostavat keskeisen osan EU:n turvallisuusstrategiaa. Komissio on aikaisemmin muun muassa julkaissut **välineistön ulkomaisen häiriövaikutuksen torjuntaan tutkimuksen ja innovoinnin piirissä**. Neuvosto on myös toukokuussa antanut komission ehdotuksesta **suosituksen tutkimuksen turvallisuuden parantamiseksi**, jonka pohjalta jäsenmaat kehittäisivät yhteisen kehikon tutkimuksen turvallisuuden lisäämiseksi. Euroopan parlamentti hyväksyi myös maaliskuussa 2024 uuden **kyberresilienssisäädöksen**, joka asettaa digitaalisia komponentteja sisältäville tuotteille pakolliset kyberturvallisuusvaatimukset.

Taloudelliselle turvallisuudelle keskeisen fyysisen infrastruktuurin suojele tapahtuu **kriittisten toimijoiden häiriösietokykyä koskevan (CER) direktiivin ja verkko- ja tietoturvadirektiivin (NIS2)** puitteissa, joiden täytäntöönpano on määrä toteuttaa kansallisella tasolla viimeistään lokakuussa 2024. **5G-tekniikan kyberturvallisuutta koskeva välineistö**<sup>49</sup> myös suositaa jäsenmaita muun muassa edistämään 5G-toimitus- ja arvoketjun kestävyttä ja monipuolisuutta riippuvuusriskien välttämiseksi. **Kyberresilienssisäädös** ja hyväksymistä odottava **kybersolidaarisuus-säädös** sisältävät myös molemmat toimia Euroopan kyberinfrastruktuurin häiriösietokyvyn parantamiseksi. Lisäksi EU:n kyberturvallisuusvirasto ENISA:n jäsenmaiden kanssa yhteistyössä valmistelema **selvitys EU:n**

**viestintäinfrastruktuurin kyberturvallisuudesta ja kriisikestävydestä**<sup>50</sup> julkaistiin helmikuussa 2024.

EU pyrkii myös edistämään kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan parempaa koordinaatiota unionin tasolla. Tämän hetken vientivalvonta perustuu vuonna 2021 tarkastettuun **kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskevaan asetukseen**<sup>51</sup>, mutta toimien nopeutta ja EU-tason koordinaatiota on tämän kehyksen lisäksi määrä lisätä. Tammikuussa 2024 julkaistussa valkoisessa kirjassa komissio ehdottaa uusien tuotteiden valvomista monenvälisen vientivalvontajärjestelmän ulkopuolella, vientivalvonnan poliittisen koordinaation foorumin perustamista, uusien kansallisten valvontaluetteloiden koordinaatiomekanismin käyttöönottoa, ja kaksikäyttöasetuksen arvioinnin aikaistamista vuoden 2025 alkuun.

Vientivalvonnan lisäksi EU on huolissaan myös kriittisten teknologioiden ja osaamisen vuotamisesta **ulkomaille suuntautuvien investointien** seurauksena. Nämä investoinnit eivät ole vielä EU:n tarkkailussa, mutta kysymys on nostettu strategiassa esille ja asian tarkastelu on aloitettu komission laatimassa valkoisessa kirjassa. Sidosryhmien konsultoinnin ja riskiarvion jälkeen komissio päättää mahdollisista politiikkatoimista vuoden 2025 syksyllä.

## Kumppanuuksien luominen muiden maiden kanssa

Edistämisen ja suojautumisen lisäksi EU:n taloudellisen turvallisuuden ja *de-risking*-strategian ytimessä on kolmas pilari: vanhojen kumppanuuksien syventäminen ja uusien luominen. Tämän keskiössä on riskien vähentäminen diversifioimalla sekä unioniin suuntautuvia toimitusketjuja että sen vientimarkkinoita. EU pyrkii kehittämään suhteitaan yhä monenlaisempien kumppanien kanssa, ja tekemään tämän joustavasti ja ketterästi painottaen yhteisiä etuja myös valikoiden yksittäisillä politiikan aloilla.

Taloudellinen turvallisuus ja *de-risking* olivat merkittävässä osassa **EU:n ja Yhdysvaltojen kauppa- ja teknologianeuvoston** kuudennen kokouksen yhteisessä julkilausumassa<sup>52</sup>. Kokouksessa maat sopivat muun muassa transatlanttisen yhteistyön edistämisestä tekoälyn, 6G:n ja kriittisten ja nousevien teknologioiden alalla, sekä taloudellista turvallisuutta edistävien toimien jatkamisesta. Maat jatkoivat myös kriittisiä

49 Euroopan komissio. (2020, 23.1.). *Cybersecurity of 5G networks: EU Toolbox of risk mitigating measures*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/node/1215>

50 NIS Cooperation Group. (2024). *Cybersecurity and resiliency of Europe's communications infrastructures and networks*. Saatavilla: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/report-cybersecurity-and-resiliency-eu-communications-infrastructures-and-networks>

51 EU (2021) 821. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/821/oj>

52 Euroopan komissio. (2024, 5.4.). *Joint Statement EU-US Trade and Technology Council of 4-5 April 2024 in Leuven, Belgium*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_24\\_1828](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_24_1828)

**mineraaleja koskevia sopimusneuvotteluja**<sup>53</sup> ja sen yhteydessä perustettiin **mineraalivarojen turvaamista käsittelevä turvallisuusfoorumi**<sup>54</sup>.

Samaa kaavaa seuraa myös **EU:n ja Intian kauppaja teknologianeuvosto**<sup>55</sup>. Neuvosto käsittelee strategisten teknologioiden ja digitaalisen infrastruktuurin hallintaa, vihreitä teknologioita ja nettonolla-tavoitteiden saavuttamista, sekä arvoketjujen, kaupan ja investointien resilienssiä. Neuvosto on osa molempien osapuolien tavoitetta edistää strategisten teknologioiden kehitystä, sekä pyrkimystä vähentää Intian riippuvuutta Venäjästä ja EU:n Kiinasta.

Taloudellinen turvallisuus on myös yksi **EU:n ja Japanin välisen korkean tason taloudellisen vuoropuhelun** aihepiireistä. Kesäkuussa 2023 järjestetyssä kokouksessa<sup>56</sup> maat keskustelivat muun muassa mahdollisesta yhteistyöstä taloudellisen turvallisuuden välineiden ja tarjontaketjujen hajauttamisen alueilla.

Myös **G7** on Japanin puheenjohtajuuskaudella nostanut taloudellisen turvallisuuden teemoja vahvasti esille. Yhteistyön G7-maiden kanssa ennustetaan jatkuvan myös tulevaisuudessa, muun muassa taloudellista pakottamista koskevan koordinaatiofoorumin puitteissa.

Vuoden 2023 aikana EU allekirjoitti myös **vapaakauppasopimukset** Uuden Seelannin, Chilen ja Kenian kanssa, sekä kestävien investointien helpottamista koskevan sopimuksen Angolan kanssa. Lisäksi EU neuvottelee parhaillaan kauppasopimuksia Intian<sup>57</sup>, Filippiinien<sup>58</sup>, Thaimaan<sup>59</sup>, Indonesian<sup>60</sup>, Australian<sup>61</sup> ja MERCOSUR:in<sup>62</sup> kanssa.

Strategian mukaisesti EU on myös entistä valmiimpi yhteistyöhön sellaisten kehittyvien maiden kanssa, joilla voisi olla suurempi rooli globaaleissa arvoketjuissa. EU:n antama taloudellinen tuki, esimerkiksi

**Global Gateway-strategian** ja maailmanlaajuisia infrastruktuuri-investointeja koskevan kumppanuuden (**Partnership for Global Infrastructure and Investment**) puitteissa, edistää myös *de-risking*-tavoitteita hajauttamalla toimitusketjuja kriittisillä aloilla. Strategia mainitsee myös, että yhteistyö kehittyvien maiden kanssa kasvattaa yhteistyömaiden omaa häiriönsietokykyä ja vähentää alttiutta velkojien taloudelliselle pakottamiselle, vihjaten EU:n pyrkimykseen vähentää Kiinan globaalia vaikutusvaltaa.

Vaikka strategiassa listatut toimet ovat joko yksipuolisia, kahdenvälisiä tai useanvälisiä, pyrkii EU yhä vahvistamaan **monenkeskisen yhteistyön** puitteiden toimitusta. Yhteistyö G20-ryhmässä, YK:ssa ja kansainvälisissä kehityspankeissa on tässä tärkeässä osassa. EU jatkaa myös **Maailman kauppajärjestö WTO:n uudistamisen** edistämistä ja sen riitojenratkaisutoiminnon palauttamista.

Mitä tulee muihin talouden ja turvallisuuden aihepiirejä yhdistäviin EU-tason kokonaisuuksiin, komissio ei ole erikseen maininnut sen valitsemalle taloudellisen turvallisuuden lähestymistavalle rinnakkaisia ja mahdollisesti päällekkäisiä malleja. Näistä keskeinen olisi Suomen ajama viitekehys varautumisunionista ja kokonaisturvallisuusajattelun omaksumisesta EU-tasolla. Siinä missä taloudellisen turvallisuuden strategia ja komission ajama *de-risking*-politiikka lähestyvät turvallisuutta kauppa- ja teollisuuspolitiikan keinoin, on huoltovarmuuden ytimessä puolestaan pyrkimys lähestyä talouspolitiikkaa turvallisuuspolitiikan näkökulmasta. Nämä kaksi laajempaa strategiaa ovat siis vahvasti päällekkäisiä ja painotuksiltaan samanlaisia sekä mahdollisesti yhteensopivia. Valmistelu eri politiikan aloilla voi kuitenkin johtaa siiloutumiseen, mikä on myös nähtävissä strategioiden tähän asti rajallisessa vuoropuhelussa.

53 Euroopan komissio. (2023, 14.6.). *EU etenee kriittisiä mineraaleja koskevissa sopimusneuvotteluissa Yhdysvaltojen kanssa*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP\\_23\\_3214](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_23_3214)

54 Euroopan komissio. (2024, 5.4.). *EU ja kansainväliset kumppanit laajentavat kriittisiä raaka-aineita koskevaa yhteistyötä*. Lehdistöiedote. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP\\_24\\_1807](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_24_1807)

55 Euroopan parlamentti. (2024). *EU-India Trade and Technology Council*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_ATA\(2024\)757587](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2024)757587)

56 Euroopan komissio. (2023, 27.6.). *EU and Japan strengthen cooperation on digital trade and economic security*. Lehdistöiedote. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip\\_23\\_3530](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_23_3530)

57 Euroopan parlamentti. (2024, 9.1.). *International Agreements in Progress - EU-India free trade agreement*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2024\)757588](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)757588)

58 Euroopan komissio. (2024, 3.18.). *EU ja Filippiinit aloittavat uudelleen neuvottelut vapaakauppasopimuksesta*. Lehdistöiedote. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip\\_24\\_1504](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_24_1504)

59 Euroopan komissio. (2023, 3.15.). *EU ja Thaimaa käynnistävät kauppaneuvottelut uudelleen*. Lehdistöiedote. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip\\_23\\_1628](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_23_1628)

60 Euroopan komissio. (Noudettu 31.7.2024). *EU-Indonesia Free Trade Agreement*. [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/indonesia/eu-indonesia-agreement\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/indonesia/eu-indonesia-agreement_en)

61 Euroopan komissio. (Noudettu 31.7.2024). *EU-Australia Trade Agreement*. [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/australia/eu-australia-agreement\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/australia/eu-australia-agreement_en)

62 Euroopan komissio. (Noudettu 3.10.2024). *EU-Mercosur Trade Agreement*. [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en)

## 4. Suomen kriittiset riippuvuudet

Euroopan unionin *de-risking*-strategiassa keskeisessä osassa on ulkoisista suhteista syntyvien riippuvuuksien tarkkailu. Tiedontuotanto on keskeistä, jotta oikeanlainen riskitaso voidaan arvioida ja sitä vastaaviin toimiin voidaan ryhtyä. Teollisuusstrategiansa puitteissa komissio on julkaissut kaksi selvitystä<sup>63</sup> strategisista ja kriittistä riippuvuuksista koko unionin tasolla. Tämän lisäksi se on laatinut kaksi selvitystä unionille kriittisistä raaka-aineista.<sup>64</sup>

Vastaavanlaisia selvityksiä on tehty myös Suomen tasolla, liittyen sekä unionin laajuiseen että oma-aloitteiseen kartoitustyöhön. Tässä luvussa tarkastellaan näitä Suomessa julkaistuja selvityksiä Suomen ulkoisista riippuvuuksista. Tämän lisäksi luvussa muodostetaan kuva tehdyn selvitystyön kattavuudesta, arvioidaan selvitysten ja niissä käytettyjen metodien laatua ja annetaan suosituksia mahdollisesti tulevaisuudessa tehtävän selvitystyön suuntaviivoista.

Tässä tarkasteltujen selvitysten valintakriteereinä on toiminut se, että ne ovat julkisesti saatavilla, se että ne käsittelevät Suomen ja/tai suomalaisten yritysten ulkoisia riippuvuuksia turvallisuus- tai huoltovarmuuskulmasta sekä se, että ne on julkaistu vuonna 2021 tai sen jälkeen. Tarkastelusta on rajattu pois Suomen kauppaa ja taloutta käsittelevät selvitykset, joiden ensisijainen näkökulma ei liity taloudellisen turvallisuuden ja *de-risking*-strategian puitteissa tehtävään riippuvuusriskien tarkasteluun. Tarkastelu ei myöskään käsitä mahdollisia ei-julkisia selvityksiä tuontiriippuvuuksista.

Tarkastelu ei ole kaiken kattava, eikä se esimerkiksi täytä systemaattisen meta-analyysin kriteereitä, vaan sen tarkoitus on antaa yleinen kuva Suomessa aiheen piirissä tehdystä selvitystyöstä. Käytetyt selvitykset on listattu Taulukkoon 2.

**Taulukko 2: Kansalliset selvitykset Suomen ulkoisista riippuvuuksista**

#	Nimi	Tyyppi	Päiväys
1	Kiina ja Yhdysvallat - haaste yrityksille <sup>65</sup>	Ulkoministeriö	06/2021
2	Suomen Kiina-kauppa: Selvitys Suomen Kiina-viennin tilasta <sup>66</sup>	Business Finland, BOFIT	11/2022
3	Kriittiset materiaalit teknologiateollisuudessa <sup>67</sup>	Teknologiateollisuus	12/2022
4	Europe Facing Geoeconomics <sup>68</sup>	VNK	12/2022
5	Suomen ja Kiinan välinen kauppa <sup>69</sup>	Tilastokeskus	02/2023
6	Suomen kaupallisista riippuvuuksista Kiinaan <sup>70</sup>	Ulkoministeriö	03/2023
7	Suomen ja EU:n Kiina-tuontiriippuvuuden tarkastelua <sup>71</sup>	BOFIT	03/2023
8	Finland's dependence on imports of materials in the twin transition <sup>72</sup>	Business Finland	03/2023
9	Supply Chains on the Move <sup>73</sup>	Business Finland	09/2023

63 SWD (2021) 352 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0352>; ja

SWD (2022) 41. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48878>

64 European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Blengini, G., El Latunussa, C., Eynard, U. (2020). Study on the EU's list of critical raw materials (2020): final report, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2873/11619>; Tuorein raportti: European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Grohol, M., Veeh, C. (2023). Study on the critical raw materials for the EU 2023: final report, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2873/725585>

65 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-336-7>

66 <https://www.businessfinland.fi/julkaisut/suomen-kiina-kauppa>

67 [https://teknologiateollisuus.fi/wp-content/uploads/2024/08/Kriittiset-materiaalit\\_Teknologiateollisuuden-opas.pdf](https://teknologiateollisuus.fi/wp-content/uploads/2024/08/Kriittiset-materiaalit_Teknologiateollisuuden-opas.pdf)

68 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-205-3>

69 [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164691/Tilastokeskus\\_Kiina\\_kauppasuhteet.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164691/Tilastokeskus_Kiina_kauppasuhteet.pdf)

70 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-934-2>

71 <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023022828915>

72 <https://mediabank.businessfinland.fi/I/GdcFVrfWxbK>

73 <https://mediabank.businessfinland.fi/I/GdcFVrfWxbK>



## Kiteytys selvitysten tuloksista

Valtaosa selvityksistä tarkastelee Suomen kohtaamia riippuvuuksia Suomen kaiken ulkomaankaupan (3, 8, 9) tai erityisesti Suomen ja Kiinan välisen kaupan (1, 2, 4, 5, 6, 7) näkökulmasta. Osassa selvityksissä tarkastelussa on ollut ulkomaankauppa kokonaisuutena tai suurimmilta osin (1, 4, 5, 7, 8), osassa jotkin kriittiseksi tai muuten tärkeäksi arvioitut sektorit (3, 6, 8). Myös Suomi-EU- (4, osittain 8) ja Suomi-Yhdysvallat-kauppaa (1, 4) on tarkasteltu. Valtioneuvoston kanslian tilaama tutkimus tarkastelee myös yritysostoja ja yritysten kansainvälisiä omistussuhteita (4).

Business Finlandin EY:ltä tilaama selvitys tarkastelee Suomen koko ulkomaankauppaa kaikilta sektoreilta valtioneutraalisti (9). Tämä mahdollistaa ennalta arvaamattomien riippuvuuksien lähteiden löytämisen sekä sektori- että maakohtaisesti. Selvitys toteaa, että vuodesta 2003 vuoteen 2018 yhä suurempi osa Suomen teollisuuden tuotantopanoksista on tullut ulkomailta. Ulkomainen arvonlisä bruttotuotoksesta on kasvanut 17,5 prosentista 21,4 prosenttiin. Tästä muutoksesta iso osa selittyy kasvaneella tuonnilla EU-maista, mutta myös Kiinan ja Venäjän kaupan kasvu on merkittävää. Myös Yhdysvallat erottuu merkittävänä tuontimaana. Tuonin merkityksen kasvua selittävät etenkin kumi- ja muoviteollisuus, kemianteollisuus, muiden kulkuneuvojen valmistus (laivat, junat, lentokoneet), elintarviketeollisuus ja informaatioteknologiasektori. Kokonaisuudessaan etenkin öljykoksi ja jalostetut öljytuotteet (laajalti Venäjältä), perusmetallit sekä kemikaalit ja kemikaalituotteet saavat merkittävän osan (yli 40 %) tuotantopanoksistaan ulkomailta.

Viennin merkitys on puolestaan vähentynyt ja yhä suurempi osa suomalaisesta tuotannosta kulutetaan Suomessa. Kotimaisen loppukulutuksen osuus arvonlisällä mitattuna on kasvanut 70,7 prosentista 73,5 prosenttiin. Tätä selittää etenkin EU-viennin vähentyminen. Kiina-viennin merkitys on puolestaan kasvanut. Yhdysvaltojen ja Venäjän viennin merkitys on laskenut. Sektoreittain vienti on tärkeintä perusmetalleille, paperiteollisuudelle ja kemianteollisuudelle. Kemianteollisuuden, kumi- ja muoviteollisuuden, informaatioteknologiasektorin ja elintarviketeollisuuden kohdalla on ollut eniten viennin merkityksen kasvua.

Business Finlandin Implement Consultingilta tilaama selvitys (8) tarkastelee samoin kauppaa valtioneutraalisti, mutta keskittyy tarkemmin vain raakamateriaaleihin ja mikroelektroniikkaan liittyviin riippuvuuksiin. Tämän lisäksi se kartoittaa myös riippuvuutta lääkeaineista ja Covid 19 -pandemiaan liittyvistä tuotteista. Selvitys tunnistaa 20 ”kriittistä tuotetta”, joiden tuonnista Suomi on kriittisesti riippuvainen<sup>74</sup>. Kaikki näistä tuotteista ovat raaka-aineita tai sisältävät niitä, ja kaikki niistä löytyvät komission kriittisten raaka-aineiden listalta. Analyysi toisinnetaan myös EU:n laajuisesti, minkä perusteella havaitaan, että näistä riippuvuuksista 7 on EU:n ja Suomen yhteisiä (boraatit, kromi, litium, rauta, teräs ja beryllium), 13 Suomelle yksin kriittisiä ja 8 muuta vain EU-tasolla kriittisiä. Suomelle kriittisistä tuotteista kuutta tuodaan ensisijaisesti Kiinasta, neljää Britanniasta, kolmea Yhdysvalloista, kahta Turkista, yhtä Intiasta, yhtä Etelä-Afrikasta, yhtä Brasiliasta, yhtä Japanista ja yhtä Kanadasta. Arvolla mitattuna 50 % kriittisesti riippuvaisista tuotteista tuodaan Brasiliasta<sup>75</sup>, 20 % Kiinasta, 18 % Yhdysvalloista. Lisäksi lääkeaineille ja Covid 19 -tuotteille tehty riippuvuusanalyysi löytää 6 kriittistä tuotetta: 5 kemiantuotetta ja lääkeainetta sekä 1 muovi-/kumituotteen (kumihansikkaat).

Teknologioteollisuuden tilaama selvitys (3) tarkastelee tarkemmin juuri kriittisiä materiaaleja. Selvitys sisältää vain vähän alkuperäistä tutkimusta ja perustuu pitkälti EU-tasolla tehtävän kriittisten raaka-aineiden kartoituksen<sup>76</sup> tuloksiin. Selvityksestä ilmenee, että EU tuo merkittävän määrän kriittiseksi määriteltyjä raaka-aineita unionin ulkopuolelta. Ehdottomasti tärkein raaka-aineiden tuojamaa on Kiina. Kun katsotaan sekä sen osuutta EU:n tuonnista että osuutta globaalista tuotannosta, Kiina on keskeinen magnesiumissa sekä kevyissä ja painavissa harvinaisissa maametalleissa. Muita merkittävimpiä keskittymiä ovat iridium, rodium ja rutenium Etelä-Afrikasta, boraatti Turkista, beryllium Yhdysvalloista, niobium Brasiliasta ja litium Chilestä. Kriittisistä materiaaleista Suomella on omaa tuotantoa germaniumista, koboltista, palladiumista, fosforiitista ja platinasta; etenkin germaniumin kohdalla Suomi on merkittävä tuottajamaa. Tämän lisäksi Suomessa on merkittävät litium-, titaani-, bauksiitti- ja strontiumvarannot.

<sup>74</sup> Tutkimuksen metodologiaa käsitellään myöhemmin.

<sup>75</sup> Puolet kriittisesti riippuvaisten tuotteiden kaupan arvosta kattava yksi tuote on Brasiliasta tuotu ferroniobium, jota hyödynnetään terästeollisuudessa HSLA-teräksen valmistuksessa.

<sup>76</sup> European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Blengini, G., El Latunussa, C., Eynard, U. (2020). Study on the EU's list of critical raw materials (2020): final report, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2873/11619>; Tuorein raportti: European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Grohol, M., Veeh, C. (2023). Study on the critical raw materials for the EU 2023: final report, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2873/725585>

Teknologiateollisuuden selvitys sisältää lisäksi yrityskyselyn, jossa etenkin koboltti, volframi, magnesium, litium ja antimoni korostuivat vastanneille yrityksille kriittisinä metalleina. Vastanneet olivat pääasiassa konepaja- ja metallituoteteollisuuden yrityksiä. Yritykset tekevät hankintoja suurimmilta osin Euroopasta ja Aasiasta, ja ovat Ukrainan sodan seurauksena siirtäneet hankintojaan näille alueille entistä enemmän. Yritykset ilmoittivat, että niistä suurin osa hankkii metallit osana valmiita komponentteina, eikä suoraan markkinoilta. Kyselyssä selvitettiin myös yritysten riskienhallintamenetelmiä, joista etenkin hintojen nousun siirtäminen asiakkaille, toimittajien monipuolistaminen, varastointi ja pitkäaikaiset sopimukset olivat käytetyimpiä. Selvityksessä viitataan lisäksi Valutuoteteollisuus ry:n haastatteluun, jossa ilmeni, että suomalaiset valimot ovat riippuvaisia tietyistä raaka-aineharkoista (Venäjä iso toimittaja, korvataan brasilialaisella tuotannolla), ferroseoksista (toimituksia Venäjältä, Ukrainasta ja Kiinasta) sekä grafiitista (toimitus Kiinasta).

UM:n ja EK:n selvitys (1) ja VNK:n tilaama selvitys (4) tarkastelevat Suomen taloudellista asemoitumista suhteessa Yhdysvaltoihin ja Kiinaan kiihtyvän suurvaltakilpailun aikakaudella. Suomen tavaraviennin arvo muihin EU-maihin on vuosien 1995 ja 2020 välillä vaihdellut noin 47 % ja 54 % välillä koko viennin arvosta; vienti Yhdysvaltoihin on vaihdellut 5 % ja 10 % välillä. Vienti on koostunut tasaisesti sekä keski- ja korkean tason tuotannosta että raaka-ainetuotannosta. Vuonna 2019 vienti koostui laajalti öljy- ja paperiteollisuuden tuotteista sekä lääkinällisistä laitteista. Suomen palveluviennistä EU:n osuus on pienentynyt hieman (2020 n. 45 %), kun taas Yhdysvaltojen merkitys on kasvanut merkittävästi: 2000-luvulla noin 5 %, vuonna 2020 18 %. Valtaosa tästä viennistä on viestintä- ja informaatiopalveluita, joiden vienti on kasvanut dramaattisesti vuodesta 2018 lähtien. Suomen koko vienti Yhdysvaltoihin oli 2020 noin 10 mrd. euroa, mikä on 12 % koko viennin arvosta, ja se on ollut vakaassa kasvussa vuosi vuodelta. Suomessa tuotetulla arvonlisällä mitattuna Yhdysvaltojen osuus on ollut laskussa mutta se oli 2015 silti suomalaisen arvonlisän merkittävin ulkomainen loppumarkkina. Kaikesta Suomessa tuotetusta arvonlisästä 2,4 % kulutetaan Yhdysvalloissa. Yhdysvaltojen merkitys loppumarkkinana on merkittävin elektroniikassa ja liikennevälineissä. Tuonnin osalta Yhdysvaltojen merkitys on laskenut vuosituhaten alusta, mutta pysynyt pitkälti samana vuodesta 2013 (n. 4 % 2020).

Suomen kaupallisia riippuvuuksia Kiinaan on tarkasteltu laajasti useammassa selvityksessä (1, 2, 4, 5, 6, 7). Suomen vienti Kiinaan on kasvanut sekä bruttoviennessä että arvonlisässä mitattuna. Se oli vuonna 1995 1,5 % Suomen tavaraviennin arvosta ja nousi 5 %:iin vuonna 2020. Vuonna 1995 Kiina vastasi 1,5 % kulutetusta arvonlisästä, mikä oli vuonna 2017 noussut 8 %:iin. Arvonlisällä mitattuna Kiina on Suomen neljänneksi tärkein vientimaa. Suomen Kiina-viennin rakenteessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia samalla ajan jaksolla pois koneiden ja laitteiden viennistä kohti raaka-aineiden vientiä: vuonna 2020 puolet tuoteviennistä oli jalostettuja tai jalostamattomia raaka-aineita, kun taas vuonna 2000 niiden osuus oli vain 10 %. Eniten Suomesta viedään Kiinaan paperituotteita, puuta ja nikkeliä. Vuonna 2020 Kiinaan suuntautui 5,7 % Suomen palveluviennistä, mikä koostui pääosin immateriaalioikeusmaksuista sekä viestintä- ja informaatioteknologian palveluista. Kiinan osuus Suomen kokonaistuonnista on kasvanut vuosien 2005 ja 2021 välisenä aikana 6 %:sta 9 %:iin koko tavaratuonnista. Yli puolet tuonnista koostui koneista ja laitteista sekä niiden osista. Kiina on lisäksi merkittävä tuontimaa mitä tulee vaatteisiin ja tekstiileihin sekä leluihin ja peleihin.

Bofit (7) on lisäksi tuottanut laajan analyysin Suomen Kiinan tuonnista. Tarkastelu paljastaa lukuisia tavaryhmiä (HS2- ja HS8-numerotasolla<sup>77</sup>), joissa Suomen tuonti on vahvasti keskittynyt Kiinaan. Näitä ovat esimerkiksi kannettavat tietokoneet, monitorit, matkapuhelinten osat, jotkin moottoriajoneuvot, lääketieteelliset laitteet, erilaiset mittarit, monet yksittäiset kemialliset yhdisteet sekä monet vaatteet ja kuluttajille suunnatut tavarat. Teollisuustuotteiden osalta tullitilastoista saatuja tuontilukuja verrataan tilastoihin Suomen omasta tuotannosta selvittäen tuotannon korvattavuutta HS4-numerotasolla. Näin mitattuna riippuvuutta on eniten paristoissa, akuissa, moottoripyörissä, soittimissa ja tekokuiduissa. Selvitys listaa myös eniten Kiina-riippuvaiset teollisuustuotteet HS8-numerotasolla. Kun HS2-numerotasolla riippuvaisimpia kategorioita vertaa Kiinan osuuteen viejänä maailmanmarkkinoilla, etenkin lelut ja urheiluvälineet, huonekalut, tekstiilit ja jalkineet aiheuttavat kriittistä riippuvuutta EU:lle (Suomen tuontia ei tarkasteltu). HS8-numerotasolla taas etenkin aurinkopaneelit, kannettavat tietokoneet, matkapuhelimet, pysyvät magneetit ja paristot osoittautuvat Suomen tuonnissa kriittisiksi. Tarkastelusta nähdään lisäksi, että erilaiset koneet ja laitteet muodostavat yhteensä 43 % Kiinan kokona sviennistä, mikä tarkoittaa, että myös Kiina itse on riippuvainen näiden tuotteiden viennistä maailmalle.

77 Harmonized System (HS) on kansainvälinen tavaraluokitusjärjestelmä, jossa eri numerotasot ilmaisevat luokittelun tarkkuutta. Korkeamman numerotason koodit tarjoavat yksityiskohtaisemman erittelyn tuotteista kuin alemman tason koodit, ja näin mahdollistavat tarkemman tavaroiden erottelun.

Selvityksissä (1, 4, 5) on lisäksi tarkasteltu yritysten omistussuhteita ja investointeja. Suomalaisten yritysten tytäryhtiöiden liikevaihto Yhdysvalloissa on lisääntynyt merkittävästi 2010-luvun aikana, ja vuonna 2019 ne muodostivat yhteensä 13,7 % kaikesta suomalaisten tytäryhtiöiden liikevaihdosta. Suomalaisten tytäryhtiöiden liikevaihto Kiinassa on noussut vuodesta 2012, ja oli vuonna 2019 6,5 % kaikesta suomalaisten tytäryhtiöiden liikevaihdosta. Nämä yritykset olivat pääasiallisesti teollisuusyritysten tytäryhtiöitä. Yhdysvaltalaisten tytäryhtiöiden toiminta Suomessa on sen sijaan ollut maltillisesti nousevaa. Vuonna 2004 niiden liikevaihto oli 10 mrd. euroa, kun taas vuonna 2019 se oli 12,9 mrd.; tämä oli kyseisenä vuonna 13,1 % kaikesta ulkomaisten yritysten liikevaihdosta Suomessa. Suomeen suuntautuvista suorista sijoituksista 11,9 % tuli vuonna 2019 Yhdysvalloista, Kiinan osuus oli 10,4 %. Kiinalaisomisteisten yritysten määrä Suomessa on kasvanut nopeaa vauhtia 10 yrityksestä vuonna 2014 noin 50:een vuonna 2021. Tämä ei kuitenkaan ole näkynyt näiden liikevaihdossa, joka pysyi vakaana 2010-luvun aikana; vuonna 2021 liikevaihto oli yhteensä 3,8 mrd. euroa.

Business Finlandin ja Bofitin selvityksessä (2) tehdystä yrityskyselystä ilmenee, että suomalaisten yritysten investoinnit ja taloudellinen toiminta Kiinassa ovat kasvaneet, mutta tulevaisuus nähdään epäsuotuisana. Isoimmiksi haasteiksi mainitaan muun muassa poliittisen linjan tiukentuminen ulkomaisia toimijoita kohtaan, koronatoimet, geopoliittiset riskit ja markkinan kasvun hidastuminen. Näiden vuoksi moni yritys mainitsee suunnittelevansa maantieteellistä hajautusta.

## Selvitysten analyysi

Valtaosa selvityksistä painottaa taloudellista näkökulmaa kansainvälisiin riippuvuuksiin: riippuvuudet ovat pääasiallisesti hyödyllisiä, sillä ne syntyvät kansainvälisen työnjaon seurauksena ja tarjoavat näin tehokkuushyötyjä. Selvityksissä korostuu ensisijaisesti ajatus siitä, että pääsy globaaleille vientimarkkinoille sekä tuotantopanosten keskeytymätön saanti ovat elintärkeitä Suomen kansantaloudelle ja sen kasvulle sekä suomalaisten yritysten kilpailukyvyille. Selvitykset kiinnittävät huomiota siihen, että joidenkin tuotteiden ja raaka-aineiden tuotanto on sekä globaalisti että eurooppalaisten/suomalaisten yritysten hankintasuhteissa vahvasti keskittynyttä. Tämä voi vahvistaa erinäisistä maailmantalouden shokeista tai kasvavasta protektionismista seuraavan kaupan hidastumisen tai hintojen vaihtelun vaikutuksia Suomelle, joka pienenä avotaloutena on niille erityisen altis.

Selvitykset mainitsevat etenkin koronapandemian, Ukrainan sodan (ml. Venäjä-pakotteet) ja suurvalta-poliittiset jännitteet (ml. Yhdysvaltain ja Kiinan kauppasota) esimerkkeinä Suomeen ulkomaisten riippuvuuksien kautta kohdistuvista riskeistä. Riskit nähdään ensisijaisesti Suomeen ja suomalaisiin yrityksiin kohdistuvina taloudellisina riskeinä, joissa valtiontalous, kansantalous tai yrityksen talous voi vaarantua erinäisten ulkoisten tekijöiden vaikutuksesta. Kautta linjan riskien nähdään kumpuavan ulkoisista shokeista, joissa Suomi ja suomalaiset yritykset joutuvat kantamaan kustannuksia, jotka syntyvät joko EU:n ja kolmannen osapuolen välisistä, useamman kolmannen osapuolen välisistä, tai koko maailmantalouden laajuisista kriiseistä. Tämä painopiste näkyy voimakkaimmin EY:n Business Finlandille tuottaman selvityksen (9) skenaarioanalyysissä, jossa viisi rakenteellista megatrendiä kehystetään mahdollisena uhkana Suomen kansantaloudelle viennin määrällä ja BKT:lla mitattuna.

Riskit havaitaan siis ensisijaisesti kauppapoliittisina, ja ne käsitteellistetään kansallisen kilpailukyvyyn mittarien kautta. Ainoastaan Valtioneuvoston kanslian tilaama selvitys (4) keskittyy ulkoihin riippuvuuksiin mahdollisena turvallisuushkana. Se, miten Suomen turvallisuus tai suvereniteetti voisivat olla uhattuna ulkoisen vallan harjoittamien toimien seurauksina, on jäänyt tarkastelussa joko vähäiseksi tai olemattomaksi. VNK:n selvitystä (4) lukuun ottamatta selvitykset eivät ole myöskään tarkastelleet tilanteita, joissa Suomi tai suomalainen yritys joutuisi suoraan diplomaattisen-, kaupan-, tai sotilaallisen kriisin osapuoleksi. Suomen selviytymistä taloudellisesta vaikuttamisesta tai sotatalouteen siirtymisestä ei olla siis laajemmin tarkasteltu.

Selvitysten soveltamat metodologiset lähestymistavat vaihtelevat suuresti. Useassa (1, 2, 3, 5, 6, 7, 8) selvityksissä on ensisijaisesti hyödynnetty tullitilastoja tai muita kahdenvälisen kaupan mittareita. Näiden avulla Suomen vientiä ja tuontia voidaan tarkastella suoran alkuperämaan perusteella. Tämän metodin ongelmaksi riippuvuuksien tarkastelussa nousee kuitenkin se, että sen avulla ei voida ottaa huomioon tilanteita, joissa kauppaa käydään kolmansien, niin sanottujen kauttakulkumaiden kautta. Samoin ei voida myöskään tunnistaa tilanteita, joissa jotain kriittistä tuotetta tai materiaalia on käytetty osana Suomeen suoraan tuodun tuotteen valmistusta.

Nämä ongelmat on laajalti selvityksissä tunnistettu, ja niitä täydentämään on paikoittain hyödynnetty arvonlisäkauppatilastointiin perustuvaa analyysiä (4, 5, 7, 8, 9). Arvonlisäperustaisen tilastoinnin avulla voidaan

selvittää tuotetun arvonlisän alkuperämaa, mikä antaa paremman kuvan siitä, mistä Suomeen tuodut tuotteet tai kotimaiseen tuotantoon käytetyt panokset ovat peräisin. Tämän selvittäminen yksin kotimaisten tilastojen avulla ei ole mahdollista, vaan se vaatii OECD:n julkaisemaa TiVA-aineistoa. Arvonlisäkauppatilastoinnin heikkous suhteessa tullitilastoihin on kuitenkin sen hidas valmistuminen, minkä vuoksi se ei aina ole ajantasaista ja se on saatavissa vain 45 toimialalle jaoteltuna. Tähän verrattuna tullitilastoista saatu data on huomattavasti yksityiskohtaisempaa.

Myös yrityksille suunnattuja kyselytutkimuksia oli käytetty useammassa selvityksessä (2, 3, 6). Kyselyt mahdollistavat kansallisen tason dataa tarkemmin suomalaisten yritysten ulkomaan kaupan ja investointien tarkastelun. Kyselyiden avulla on myös mahdollista saada selville, millä tavoin yritykset suhtautuvat ulkomaisiin riskeihin ja minkälaisia varautumis- ja riskinhallintatoimia ne ovat toteuttaneet. Kyselyiden merkittävin ongelma on kuitenkin yritysten rajallinen halukkuus osallistua niihin ja kertoa niissä liiketoiminnalleen mahdollisesti sensitiivistä tietoa. Esimerkiksi Business Finlandin ja Bofitin kyselyssä (2) vain 40 % (40/100) yrityksistä vastasi kyselyyn. Teknologiateollisuuden kyselyssä vastaava luku oli vain 4 % (83/2000) ja vastaukset olivat vahvasti keskittyneet (78 %) konepaja- ja metalliteollisuuteen.

## Riippuvuusanalyysien arviota

Tarkasteltujen selvitysten keskeinen ongelma on selkeän, riippuvuuksien tarkasteluun keskittyneen metodologian puuttuminen. Riippuvuutta ei ensinnäkään määritellä selkeästi, ja useimmat selvitykset käyttävät käsitettä puhuessaan ainoastaan esimerkiksi Suomi-Kiina kaupan määrästä. Tutkimuskirjallisuudessa riippuvuudesta voidaan puhua kahdella tavalla: herkkyytenä tai haavoittuvuutena ulkoisille vaikutuksille<sup>78</sup>. Suurin osa selvityksistä keskittyy ensisijaisesti tarkastelemaan Suomen herkkyyttä, eli sitä millaisia suoria kustannuksia kaupan hidastumisella saattaisi olla. Tällainen tarkastelu on helposti staattista ja yksipuolista. Haavoittuvuuteen keskittyvä analyysi sen sijaan ymmärtää riippuvuuden vaihdantasuhteiden korkeina vaihtoehtoiskustannuksina ja tarkastelee siis myös esimerkiksi sitä, kuinka tärkeää jonkin hyödykkeen kauppa on hyvinvoinnille tai jonkin muun tavoitteen kuten turvallisuuden toteutumiseksi ja kuinka helposti yksi kauppasuhte voidaan korvata toisella.

Ainoastaan Bofitin (7) ja Business Finlandin ensimmäisen selvityksen (8) voidaan katsoa toteuttaneen metodologisesti tyydyttävän riippuvuusanalyysin, sillä ne tarkastelevat selkeästi sekä kaupan tärkeyttä että korvattavuutta. Ne kutsuvat näitä riippuvuuksia ”kriittiseksi riippuvuuksiksi”. Seuraavaksi tarkastellaan näiden selitysten lähestymistapoja hieman tarkemmin.

Bofit (7) hyödyntää tullin tilastoja tarkastelemaan Suomen tavaratuontia Kiinasta ja rajaa sekä viennin että palvelukaupan tarkastelun ulkopuolelle. Tarkastelu tehdään pääosin HS8-tasolla ja aineistosta on suodatettu pois tuoteryhmät, joissa Suomen tuonti on keskimäärin alle 10 000 euroa/vuosi sekä tuoteryhmät, joita Suomi ei tuo Kiinasta. Nämä tavararyhmät eivät todennäköisesti sisällä tuotteita, joista Suomi on riippuvainen suhteessa Kiinaan, joten niiden rajaaminen pois tarkastelusta on tehokas tapa yksinkertaistaa analyysia. Selvitys tarkastelee HS8-tason ryhmiä, keskittyen arvolla mitattuna suurimpiin tavararyhmiin sekä tuotteisiin, joiden tuonnin osuus Kiinasta on suurin ja kertoo myös ryhmien osuuden Suomen koko tuonnista. Näin on mahdollista saada tietoa myös mahdollisesti kriittisistä tuotteista, jotka eivät näyttäytyisi arvolla mitattuina merkittävinä.

Tämän lisäksi selvitys analysoi tuonnin kriittisyyttä, mikä määritellään sen keskittyneisyydellä ja hankalana korvattavuutena. EU:n kriittisten raaka-aineiden tuonnin osalta (HS8) se käyttää korvattavuuden mittareina tuontimaan osuutta tuotteen globaalista tuotannosta ja sen tuonnin osuutta kaikesta tuotteen tuonnista. Samanlainen analyysi tehdään myös EU:n eniten Kiinasta tuotujen tavararyhmien (HS2) kohdalla. Tässä tarkastellaan myös tavararyhmän osuutta Kiinan viennistä, mikä on tärkeä mittari Kiinan riippuvuuden epäsymmetrisyydestä. Tätä mittaria ei olla käytetty muissa selvityksissä. Suomeen tuotujen teollisuustuotteiden osalta (HS4 ja HS8) kriittisyyttä tarkastellaan katsomalla Kiinan tuontia suhteessa kotimaiseen tuotantoon, mikä suhteutetaan Kiinan osuuteen tuotteen koko tuonnista. Siirryttäessä yksityiskohtaisemalle tasolle löydetään uusia riippuvuuksia myös ryhmistä, jotka eivät aikaisemmin näyttäytyneet riippuvaisina, mikä puhuu tarkemman tarkastelun puolesta.

Business Finlandin (8) selvitys puolestaan hyödyntää Euroopan komission kehittämää tuoteanalyysia (product analysis), joka antaa systemaattisen metodin löytää tuonnin riippuvuuksia. Analyysi alkaa tunnistamalla kaikki tuodut tuotteet (suoran alkuperämaan

78 Keohane, R. O. & Nye, J. S. (2012/1977). *Power and Interdependence*. Longman; Kts. myös Baldwin, D. A. (1980). Interdependence and power: A conceptual analysis. *International Organization*, 34(4), 471-506.

mukaan). Business Finland tekee tämän HS6-tasoisella tullidatalla. Näistä valitaan jatkotarkasteluun tuotteet, jotka täyttävät kolme riippuvuuden kriteeriä: maakohdainen keskittyneisyys (Herfindahl-Hirschman indeksi  $> 0.4$ ), tärkeys EU:n kokonaiskysynnän täyttämiseen (EU:n tuonti kolmansista maista / EU:n tuonti  $> 0.5$ )<sup>79</sup> ja nopea korvattavuus kotimaisella tuotannolla (tuonti kolmansista maista / vienti  $> 1$ ). Näistä tuotteista valitaan jatkoon kvalitatiivisesti ne, jotka kuuluvat EU:n määrittämiin herkkiin taloudellisiin ekosysteemeihin. Business Finland rajaa tarkastelun puolestaan ”kaksoisiiritymän kannalta strategisesti tärkeisiin tuotteisiin”. Jäljellä olevat tuotteet arvioidaan niiden kriittisyyden perusteella: hankaluus korvata kotimaisella tuotannolla (vientihinta / tuontihinta  $> 1.3$ ) ja globaalin kaupan keskittyneisyys (Herfindahl-Hirschman indeksi  $> 0.4$ ). Business Finland tekee myös jatkotarkastelua nimeämistään strategisista ja kriittisistä tuotteista (toisen ja kolmannen vaiheen pohjalta valikoidut tuotteet), joissa se tarkastelee mistä maista tuotteita tuodaan.

Kokonaisuudessaan tähän tarkasteluun valittujen selvitysten riippuvuusanalyysi jää vajavaiseksi. Näin on etenkin, kun katsotaan kaikkia selvityksiä, mutta myös Bofitin (7) ja Business Finlandin (8) edistyneempien selvitysten kohdalla. Vain edellä mainitut suorittivat selvityksessään perusteellisen riippuvuusanalyysin, ja niidenkin kohdalla täysin kattavasta analyysistä jää puuttumaan keskeisiä elementtejä.

Molemmat selvitykset rajaavat analyysinsä vain tuote-tuontiin. Tämä jättää sekä palvelukaupan että Suomen mahdolliset vientiriippuvuudet täysin tarkastelematta. Tarkastelua tehdään useassa kohtaa selvityksiä myös erittäin yleisellä HS-tasolla: Business Finlandin tuottaa koko selvityksen HS6-tasolla, mikä rajoittaa huomattavasti sitä, mitä johtopäätöksiä tuloksista voidaan vetää. Edes HS8-tasolla ei voida olettaa, että ryhmän tuotteet ovat keskenään täydellisiä substituutteja, joten HS6-tasolla on todennäköistä, että jotkin alemman tason tuoteriippuvuudet jäävät tarkastelussa huomiotta. Merkittävä ongelma on lisäksi se, että tarkastelemalla vain bilateraalista kauppaa kolmansien maiden kanssa, selvitykset eivät ota huomioon tilanteita, joissa riippuvuutta aiheuttava kauppa kiertää Suomeen toisen EU-maan kautta. Arvioidessaan tuotteiden korvattavuutta selvitykset myös olettavat, että nykyiset tuotanto- ja/tai vientiluvut antavat tästä tarkan kuvan. Tarkastelu ei siis muun muassa ota huomioon kotimaisen ja eurooppalaisen tuotannon skaalattavuuden mahdollisuutta. Business Finlandin käyttämässä metodissa on sen yksityiskohtaisuudesta huolimatta myös

ongelma tarkasteltavien tuoteryhmien valikoinnin kanssa. Sekä komission käyttämä ”strateginen tärkeys” että Business Finlandin rajausta ”kaksoisiiritymän kannalta strategisesti tärkeisiin tuotteisiin” ovat pohjimmiltaan mielivaltaisia eivätkä ole kvantitatiivisesti perusteltavissa, eikä näitä kvalitatiivisia perusteita ole selvityksessä tarkemmin avattu.

## Suosituksia jatkotoimenpiteiksi

Selvitysten analyysin pohjalta voidaan suositella erilaisia kohteita ja painopisteitä jatkotutkimukselle. Jatkotutkimuksen tarve nousee ensisijaisesti aikaisemman tutkimuksen yleisluontoisesta rajauksesta ja käytettyjen metodien vajaavaisuudesta.

Keskeinen tulevaisuuden tutkimuksen painopiste tulee olla siirtyminen koko Suomen kaupan tarkastelusta yksityiskohtaisempaan tuotantoketjujen tarkasteluun, jossa riippuvuudet tietyistä kriittisistä tuotteista voidaan paikantaa suuremmalla tarkkuudella. Jo tehty yleisen tason selvitystyö on toiminut tämän tulevan tutkimuksen pohjana tuoden esiin useita jatkotutkimuksen kohteita esimerkiksi raaka-aineissa sekä teollisuustuotteissa ja -laitteissa. Ei tule kuitenkaan sulkea pois mahdollisuutta, että nykyisten selvitysten yleisluontoisuuden vuoksi joitain täsmällisemmän tason jatkotutkimuskohteita on vielä löytämättä. Suomen kokonaiskauppaa on siis edelleen tarve tutkia yksityiskohtaisemmalla tasolla.

Tulevan tutkimuksen tulee myös ottaa huomioon aikaisempien selvitysten sokeiksi pisteiksi jääneet viennin ja palvelukaupan tarkastelu. Selvityksissä Suomen vientiä on tarkasteltu vain rajallisesti, ja esimerkiksi Kiinan merkitystä merkittävänä vientimarkkinana, ja tästä mahdollisesti seuraavia riippuvuuksia, ei olla vielä otettu tarkasteluun. Viennin tarkastelu mahdollisten riippuvuuksien varalta on siis tärkeä jatkotutkimuskohde. Selvityksistä ilmenee myös, että Suomella on merkittävää palvelukauppaa Kiinan kanssa, mutta sen analyysi mahdollisten riippuvuuksien varalta on jäänyt puuttumaan. Palvelukaupan mahdollisten riippuvuuksien tarkastelu vaatii täten jatkotutkimusta.

Aikaisempien tutkimusten metodologisissa lähestymistavoissa on myös jatkossa kehitettävää. Keskeiseksi sokeaksi pisteeksi on kehittynyt muiden EU-maiden tai kolmansien maiden kautta kiertävä kauppa, joka saattaa tullitilastoinnin rajallisuuden vuoksi piilottaa merkittäviäkin riippuvuussuhteita. Jatkotutkimuksessa on

79 EU-keskeinen mittari, jolla otetaan huomioon EU:n sisäinen kauppa. Näin jatkotarkasteluun valikoituu vain ne tuotteet joista unioni on ulkoisesti riippuvainen.

laajemmin tutustuttava vaihtoehtoisin datalähteisiin ja tutkimuksellisiin lähestymistapoihin, joilla tästä vajavaisuudesta johtuvaa tulosten vääristymää voidaan korjata. Laaja-alaisella tasolla haasteita nousee etenkin arvonlisäperusteisen tilastoinnin yleistasoisesta luonteesta. Täsmällisemmällä tasolla tehtävässä tarkastelussa voi tämän tukena hyödyntää myös monimuotoisempaa aineistoa ja kvalitatiivisia lähestymistapoja muutoin hankalasti paikannettavien riippuvuussuhteiden löytämiseksi. Tämän lisäksi on myös kannustettava uusien datalähteiden kehittämiseen kansallisella ja etenkin EU-tasolla. Myös yritysten kanssa tehtävää yhteistyötä yritystason tutkimusaineiston saatavuuden parantamiseksi on lisättävä.

Tulevassa tutkimuksessa on syvennyttävä myös tarkemmin pätevän riippuvuusanalyysin tekemiseen, minkä pohjana voi toimia esimerkiksi ne lähestymistavat, joita on hyödynnetty Euroopan komission toteuttamissa riippuvuus selvityksissä. On pyrittävä laajemmin ymmärtämään kansainvälisten taloudellisten riippuvuuksien luonnetta ja keskityttävä myös etenkin kaupan korvattavuuden mahdollisuuksien kartoittamiseen. On myös kehitettävä ymmärrys siitä, mitkä sektorit ja tuotteet/palvelut ovat Suomelle sekä suomalaisen yhteiskunnan ja suomalaisten yritysten toiminnalle kriittisiä. Myös riippuvuuksien keskinäisyyden tarkasteluun on keskityttävä tulevassa tutkimuksessa laajemmin: on tarkasteltava, kuinka paljon Suomen kauppakumppanit ovat riippuvaisia myös Suomesta. Tällaisessa tilanteessa myös toisella maalla on intressi ylläpitää kauppasuhteitaan Suomeen, millä on huomattavaa vaikutusta myös Suomen kohtaamiin riskeihin.

## 5. Suomen de-risking-toimet

Edellisessä osiossa on tarkasteltu Suomessa tehtyjä selvityksiä ulkoisista riippuvuuksista, jotka saattavat asettaa Suomen sekä suomalaiset yritykset tai yhteiskunnan alttiiksi erilaisille riskeille. Tässä luvussa jatketaan kotimaista tarkastelua keskittymällä niihin toimiin ja linjauksiin, joita Suomi on toteuttanut suhteessa ulkoisista riippuvuuksista mahdollisesti nouseviin riskeihin. Luvussa käydään myös läpi Suomen viralliset kannat EU-tason taloudellisen turvallisuuden politiikkaan.

### Suomen linjaukset ja toimet

**Nykyinen hallitusohjelma**<sup>80</sup> linjaa, että kansainväliset taloussuhteet sekä kauppa-, kehitys- ja teknologiapolitiikka ovat osa Suomen strategista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Vaikka kauppapolitiikan tärkein tavoite on suomalaisten yritysten viennin ja investointien edistäminen, siinä on huomioitava myös huoltovarmuus ja turvallisuusnäkökulmat.

**Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko**<sup>81</sup> täydentää näitä linjauksia ja huomioi erikseen sen, miten kiihtyvä geotaloudellinen kilpailu on johtanut taloudellisten keinojen käyttämiseen yhä enemmän strategisten etujen saavuttamiseksi. Suomi tarkastelee turvallisuutta laajasta näkökulmasta, jossa muun muassa taloudellinen kilpailukyky, teknologinen suorituskyky sekä strategisten riippuvuuksien tunnistaminen ja hallinta ovat keskeisiä turvallisuuden takaamisen edellytyksiä.

Selonteossa mainittu keskeinen painopiste on kriinkestävyyteen panostaminen. Tässä Suomen perinteinen kokonaisuusturvallisuusajattelu on keskeisessä osassa. Tähän sisältyy muun muassa se, että Suomi varautuu ennakoivasti monenlaiseen hybridivaikuttamiseen, jossa kriittisen infrastruktuurin vahingoittaminen mainitaan erityisenä varautumisen kohteena, ja johon sisältyy myös erinäiset taloudellisen vaikutuksen keinot. Huoltovarmuuden turvaaminen erityisesti kriittisen infrastruktuurin suojaamisen muodossa, toimintavarmuus sekä toimitusketjujen turvallisuus ja

hajauttaminen kuvataan välttämättömänä osana Suomen kriisinsietokykyä. Huoltovarmuuden kannalta keskeisenä mainitaan etenkin terveydenhuollon materiaalien saatavuuden, energihuollon ja tärkeimpien sotilaallisten suorituskykyjen operatiivisen toimintakyvyn turvaaminen.

Kriinkestävyyden parantamisessa keskeisenä toimenalla tällä hallituskaudella on **yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS) uudistaminen**<sup>82</sup> sekä **huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelu**<sup>83</sup>. Voimassa oleva YTS on vuodelta 2017. Se määrittää Suomen kokonaisturvallisuuden toimintamallin ja sisältää hallinnon aloille tähän liittyen osoitetut strategiset tehtävät. YTS-uudistuksen on määrä valmistua vuoden 2024 loppuun mennessä. Huoltovarmuuslainsäädäntö koostuu muun muassa huoltovarmuuden turvaamisesta annetusta laista<sup>84</sup> ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetusta valtioneuvoston asetuksesta<sup>85</sup>. Lisäksi varautumisesta ja huoltovarmuuden ylläpitämisestä säädetään esimerkiksi turva- ja velvoitevarastointia koskevassa lainsäädännössä sekä yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin liittyvässä lainsäädännössä. Lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena on muun muassa Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien tarkempi määrittely sekä oikeudellisen aseman selkeyttäminen, ja sen on määrä tulla valmiiksi vuoden 2025 loppuun mennessä.

Suomi toimeenpanee parhaillaan **EU:n kriittisten toimijoiden häiriösietokykyä koskevaa direktiiviä**<sup>86</sup> sekä **kyberturvallisuusdirektiiviä**<sup>87</sup>. Edelliseen liittyen valmisteilla on **laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriösietokyvyn parantamisesta** ja toimeenpano sisältää lisäksi myös muutoksia muun muassa lakiin huoltovarmuuden turvaamisesta. Jälkimmäiseen liittyen säädetään direktiivin vähimmäistason mukaiset kyberturvallisuuden riskienhallinta- ja raportointivaatimukset.

Suomi on aloittanut toimeenpanemaan **EU:n kriittisten raaka-aineiden asetusta**<sup>88</sup>. Tähän liittyen Suomi

80 Valtioneuvosto. (2023). Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>

81 Valtioneuvosto. (2024). Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:33. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-890-1>

82 VN/12457/2021. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=PLM006:00/2024>

83 VN/25055/2023. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=TEM085:00/2023>

84 1992/1390. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921390>

85 2008/455. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080455>

86 VN/18947/2022. <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM047:00/2022>

87 VN/18157/2023. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM027:00/2023>

88 VN/9021/2024. <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM030:00/2024>

on myös uudistamassa **kansallista mineraalistrategiaansa**<sup>89</sup>. Strategia luo suunnan mineraalialan sekä teollisuuden raaka-ainehuollon politiikan tavoitteille ja päälinjoille. Tavoitteena edistää mineraalialan kasvua vihreän siirtymän ja strategisen autonomian vahvistamiseksi, sekä lisätä kaivosteollisuuden raaka-aineiden jalostusarvoa. Strategia on määrä julkaista alkuvuodesta 2025.

Suomi katsoo, että valtioneuvoston on harjoitettava jatkuvaa uhka-arviointia, kokonaiskoordinaatiota ja hybridiuhkien tunnistamista ja torjumista. Valtioneuvosto tulee laatimaan kansallisen turvallisuuden strategian.<sup>90</sup> Valtioneuvoston valmistelu- ja johtamiskykyä ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä myös vahvistetaan.

**Suomen kansallinen riskiarvio** valmistui vuonna 2023<sup>91</sup>. Kiihtynyt voimapolitiikka ja protektionismi huomioidaan merkittävänä turvallisuusympäristön muutoksena, jolla on vaikutusta ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä kaupan, teknologian ja energian alueilla. Myös hybridi-vaikuttaminen taloudellisen painostamisen keinoin, etenkin toimitusketjuja ja riippuvuuksia sekä kiinteän omaisuuden ulkomaisia omistussuhteita hyödyntämällä, huomioidaan merkittävänä riskitekijänä. Painostamisella pyritään vaikuttamaan valtion päätöksentekoon ja toimintaan jonkin toisen toimijan etujen mukaisesti. Myös monenlaisista tekijöistä, kuten kansainvälisten toimitusketjujen häiriöistä, aiheutuva julkisen talouden kriisi voi muodostua uhaksi valtion varainhankintakyvylle. Energiahuollon vaarantuminen sähkösaannin tai polttoaineiden saannin häiriintyessä voi muodostua uhaksi, kuten voi myös moninaiset häiriöt kuljetusten jatkuvuuteen.

**Huoltovarmuuskeskuksen strategia 2024-2027**<sup>92</sup> painottaa kahta keskeistä muutosvoimaa, joilla on vaikutusta Suomen huoltovarmuudelle. Ensimmäinen näistä on turvallisuusympäristön muutos, joka kattaa sotilaallisen konfliktin mahdollisuuden, laaja-alaisen vaikuttamisen uhan ja globaalin talouden vakavat häiriöt. Tässä tilanteessa kansainvälinen yhteistyö on vaikeutunut, ja EU ja Natossa tehtävän koordinaation merkitys korostuu. Toinen muutosvoima on ilmastonmuutos, jonka vaikutukset ulottuvat ruokaturvaan, energijärjestelmään, vesiturvaan sekä väestöliikkeisiin, logistiikkaan ja kriittisten raaka-aineiden toimitusketjuihin.

Suomi harjoittaa myös puolustustarvikkeiden ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa, joka perustuu kansainvälisiin vientivalvonnan velvoitteisiin ja sääntelyyn, ja asettaa puolustustarvikkeille kriteereitä, jotka eivät ylitä keskeisten eurooppalaisten verrokkimaiden asettamia tasoja. Suomi on vastikään säätänyt uuden **lain kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta**<sup>93</sup>, jossa säädetään muun muassa lupa- ja valvontaviranomaisista, kansallisista lupavaatimuksista ja ilmoitusvelvollisuuksista, lupamenettelyistä ja valvonnasta. Siinä säädettäisiin myös kansallisesta valvontaluettelosta. Suomen linjana on lisäksi kannattaa vientivalvonnan EU:n sisäistä tiedonvaihdon ja koordinaation lisäämistä, mutta itse sääntelyn pitämistä kansallisessa toimivallassa. Hallitus selvittää myös puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain uudistustarvetta. Uuden lain on määrä tulla voimaan syksyllä 2024.

Suomessa suorien ulkomaisten investointien seuraaminen perustuu lakiin ulkomaalaisten yritystojen seurannasta<sup>94</sup>. Lain tarkoituksena on seurata yritystojen ja rajoittaa yrityksen sisäisen vaikutusvallan siirtymistä ulkomaisille toimijoille tilanteissa, joissa kansallinen etu saattaa olla uhattuna. Laki on laadittu vuonna 2012 ja sitä on muutettu viimeksi vuonna 2020<sup>95</sup> täydentämään EU-lainsäädäntöä. Yritystolokia ollaan myös hallitusohjelmaan perustuen uudistamassa; TEM on parhaillaan laatimassa uudistustarpeesta arviomuistiota, jonka on määrä valmistua viimeistään keväällä 2025.<sup>96</sup>

Ulkosuhteissaan Suomi tunnistaa kiristyvän globaalin kilpailun riskit itselleen pienenä avotaloutena ja pyrkii turvaamaan omat etunsa omaksumalla kokonaisvaltaisemman otteen, monipuolistamalla kumppanuuksiaan, hajauttamalla toimitusketjujaan ja hallitsemalla riskejä. Suomi pyrkii vahvistamaan yhteistyötä Pohjoismaiden kanssa, esimerkiksi valmius- ja huoltovarmuusasioissa. Teknologiayhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa pyritään vahvistamaan ottaen huomioon siihen liittyvät kauppoliittiset sekä ulko- ja turvallisuuspoliittiset intressit. Suomen tavoitteena on lisäksi vähentää taloudellisia riippuvuuksiaan syventämällä yhteistyötään samanmielisten Euroopan ulkopuolisten kumppanimaiden kuten Kanadan, Australian, Etelä-Korean ja Japanin kanssa.

89 VN/32318/2023. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=TEM126:00/2023>

90 Sisäministeriö. (8.3.2024). Valtioneuvosto laatii kansallisen turvallisuuden strategian. Tiedote. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/valtioneuvosto-laatii-kansallisen-turvallisuuden-strategian>

91 Sisäministeriö. (2023). Kansallinen riskiarvio 2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-602-7>

92 Huoltovarmuuskeskus. (2024). Huoltovarmuuskeskuksen strategia 2024–2027.

<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuusorganisaatio/huoltovarmuuskeskus/strategia-visio-ja-missio>

93 500/2024. <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2024/20240500>

94 172/2012. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120172>

95 682/2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200682>

96 VN/15267/2024. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=TEM045:00/2024>



Suomen suhteita Kiinaan on linjattu **Suomen valtionhallinnon Kiina-toimintaohjelmassa**<sup>97</sup> ja sitä on täydennetty ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa. Vaikka jälkimmäinen keskittyy Suomen Kiina-suhteisiin vain paikoittain, on etenkin riippuvuuskien vähentäminen nostettu yhdeksi keskeisimmistä huolenaiheista, mikä voi olla merkki tämän ulottuvuuden painoarvon kasvusta. Kokonaisuudessaan Kiina on Suomelle merkittävä kauppakumppani, jonka kanssa se haluaa ylläpitää toimivia suhteita. Suomi kuitenkin tunnistaa näihin suhteisiin liittyvät riippuvuudet ja näistä aiheutuvat riskit yhteiskunnalliselle resilienssille sekä alttiuden epäasiallisille vaikuttamispyrkimyksille. Tämän vuoksi Suomen kansallisen tason tavoitteena on näiden taloudellisten, teknologisten ja teollisten riippuvuuksien vähentäminen.

Suomi pyrkii lisäksi vahvistamaan taloudellisia suhteitaan Kaakkois- ja Keski-Aasian maihin, sekä Afrikkaan, joka nähdään sekä markkinana suomalaisille yrityksille että korvaavien energia- ja raaka-ainekumppanuuksien lähteenä. Suomi jatkaa avoimen, monenkeskisen ja sääntöperustaisen kaupan edistämistä ja pyrkii WTO:n uudistamiseen ja sen toimintaedellytysten parantamiseen.

Heinäkuussa 2024 julkaistu **kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko**<sup>98</sup> täydentää ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa annettuja linjoja konkreettisilla toimenpiteillä Suomen taloudellisten ulkosuhteiden osalta. Suomi aikoo muun muassa osallistua aktiivisesti kansainvälisten vientivaltajärjestelyjen kehittämiseen sekä edistää pakotteiden toimeenpanoa ja kiertämisen ehkäisemistä. Kautta linjan Suomen linjassa korostuu kasvava yhteistyö samanmielisten kumppanien kanssa. Suomi pyrkii myös tekemään tehokkaampaa teknologiaulkopolitiikkaa ja -vaikuttamistyötä, mihin liittyen se on aloitteellinen kansainvälisillä areenoilla ja määrittelee myös omat kansalliset teknologiaulkopolitiikan painopisteet ja vaikuttamiskohteet.

## Suomen kannat EU:n taloudellisen turvallisuuden ohjelman hankkeisiin

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon nimeämien linjojen mukaisesti Suomi suhtautuu myönteisesti EU:n pyrkimykseen vahvistaa omaa strategista kilpailukykyään ja taloudellista turvallisuuttaan, esimerkiksi kriittisiä riippuvuuksia tunnistamalla ja hallitsemalla,

mutta painottaa, että sitä on toteutettava markkinalähtöisesti ja EU:n omiin vahvuuksiin kuten tutkimuksen ja innovaatioiden ja korkeateknologian hyödyntämiseen perustuen. EU:n tulee panostaa suotuisaan innovaatioympäristöön ja ennustettavaan sääntelyyn. Tämän lisäksi myös toimet kriittisten teknologioiden suojaamiseksi ja raaka-aineiden tuotanto- ja toimitusketjujen monipuolistamiseksi ja kriittisten riippuvuuksien vähentämiseksi ovat välttämättömiä. Suomi kannattaa Euroopan puolustusteollisen kapasiteetin kasvattamista ja sisämarkkinoiden vahvistamista, sekä suomalaisen kokonaisturvallisuus- ja huoltovarmuusajattelun konkreettista edistämistä EU-tasolla varautumisunionin luomisen muodossa.

EU:n ulkosuhteissa Suomi ajaa kaupan vapauttamista ja uusien kumppanuuksien solmimista strategisen kilpailukyvyyn ja taloudellisen turvallisuuden toimien toteuttamisen keinona. Suomi korostaa etenkin strategista yhteistyötä EU:n ja Yhdysvaltojen välillä muun muassa kaupan esteitä purkamalla. Keskeistä on myös taloudellisten kumppanuuksien syventäminen Afrikan maiden kanssa, joiden merkitys korostuu tulevaisuudessa merkittävästi muun muassa strategisen kilpailun ja kriittisten raaka-aineiden saatavuuden näkökulmasta.

Suomen kannat **EU:n taloudellisen turvallisuuden strategiaan** on linjattu **e-kirjeessä**<sup>99</sup>. Suomi tukee strategian kehittämistä muuttuneen toimintaympäristön huomioon ottaen ja katsoo, että EU:n tavoitteena tulee olla globaalisti vahva ja toimintakykyinen. Taloudellisen turvallisuuden politiikassa Suomi korostaa markkinalähtöistä lähestymistapaa ja sisämarkkinoiden toimivuutta, yritysten kilpailukyvyyn vahvistamista sekä sääntöpohjaisen kauppajärjestelmän ylläpitoa. EU:n ei tule eriytyä globaaleista tuotantoketjuista, mutta riippuvuuksista muodostuvia riskejä on silti tarkasteltava kriittisesti. EU:n on pystyttävä puuttumaan kilpailua vääristävään toimintaan ja turvallisuusriskeihin markkinoita sulkematta. Suomi tukee myös EU:n kumppanuuksien vahvistamista, etenkin suhteessa Yhdysvaltoihin, tapana hajauttaa ulkoisista riippuvuuksista syntyviä riskejä.

Suomen kannat komission vuoden 2024 alussa julkistamaan **viiteen uuteen aloitteeseen** on linjattu omassa **e-kirjeessään**<sup>100</sup>. Suomi katsoo ehdotetut toimet tutkimuksen turvallisuuden parantamisesta oikeansuuntaiseksi ja kannattaa ”niin avointa kuin mahdollista ja niin suljettua kuin välttämätöntä” -lähestymistapaa.

97 Ulkoministeriö. (2021). Suomen valtionhallinnon Kiina-toimintaohjelma.

[https://um.fi/julkaisut/-/asset\\_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/valtionhallinnon-kiina-toimintaohjelma](https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/valtionhallinnon-kiina-toimintaohjelma)

98 Valtioneuvosto. (2024). Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-957-1>

99 E 13/2023 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/E\\_13+2023.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/E_13+2023.aspx)

100 E 6/2024 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/E\\_6+2024.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/E_6+2024.aspx)

Se kuitenkin korostaa, että jotkut toimet saattaisivat olla resurssivaatimusten näkökulmasta haastavia pienten jäsenmaiden viranomaisille ja tutkimus- ja kehityssektoreille. Suomi ei kannata uusien tutkimus- ja kehitysinstrumenttien luomista kaksikäyttöpotentiaalia omaavien teknologioiden tutkimukseen ja kehitykseen, vaan edistää työn toteuttamista Horisontti Eurooppa-ohjelman rakenteiden sisällä. Suomi kannattaa tiedonvaihdon lisäämistä EU-tasolla, mutta korostaa, että vuoden 2021 kaksikäyttötuotteiden EU-asetuksen kansallinen toimeenpano on edelleen käynnissä. Suomi suhtautuu varauksellisesti komission hahmotteleman ulospäin suuntautuvien investointien seurantajärjestelmän toteutettavuuteen.

Suomen kannat komission **asetusehdotukseen ulko- maisten sijoitusten seurannasta** on kirjattu **u-kirjelmässä**<sup>101</sup>. Suomi tukee asetuksen kehittämistä riskienhallintatyökaluna ehdotuksen mukaisesti, mutta korostaa, että riskien kartoittamista ja tietopohjan vahvistamista on edistettävä, jotta käytetyt keinot ovat oikeasuhtaisia ja kohdennettuja. Seurannan tulee kohdistua ulkomaisiin sijoituksiin, joilla on turvallisuutta ja yleistä järjestystä todennäköisesti vaarantavia seurauksia.

Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteossa on myös täydennetty Suomen kantoja ja toimia suhteessa EU:n harjoittamaan politiikkaan. Sen mukaisesti Suomi edistää markkinaehtoisia kauppapoliittisia ratkaisuja rajoitustoimien sijasta ja pyrkii varmistamaan, että taloudellisen turvallisuuden toimet perustuvat huolelliseen vaikutusarvioon ja ovat rajattuja ja oikeasuhtaisia. Suomi pyrkii myös aktiivisesti edistämään EU:ssa meneillään olevia kauppaneuvotte-luja, painottaen etenkin digitaalista kauppaa, standardeja ja raaka-aineiden saatavuutta. Lisäksi Suomi selvittää mahdollisuuksia rakentaa kahdenvälisen sopimusten rinnalle erilaisia alueellisia kokonaisuuksia.

Suomen *de-risking*- ja taloudellisen turvallisuuden politiikkaa toteuttavista toimista ja kannoista voidaan johtaa joitain päätelmiä. Kokonaisuudessaan suomalainen turvallisuusajattelu perustuu pitkän linjan kokonaisuusturvallisuutta korostavaan perinteeseen, jossa myös taloudellisella turvallisuudella on huoltovarmuuden turvaamisen kautta keskeinen osa. Toisaalta Suomi korostaa vahvasti myös rajat ylittävien taloudellisten virtausten vapauden elintärkeää merkitystä sen omalle kilpailukyvyille. Tällä katsotaan olevan myös turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta keskeinen rooli, sillä pitkällä aikavälillä kriittisten tuotantopä-nosten saatavuuden turvaamisessa tuonti on tehokkain

sekä usein käytännössä ainoa vaihtoehto. Suomi on kuitenkin mukautunut kannoissaan kannattamaan näiden virtausten aktiivisempaa turvallisuuslähtöistä hajauttamista ja kansainvälistä hallintaa mukaillen pitkälti komission aktiivisempaa linjaa. Kannatus ei ole ollut kuitenkaan varauksetonta, mikä näkyy painotuksissa korostaa huolellisia vaikutusarvioita, toimien suhteellisuutta ja sitä, että toimivaltaa ei siirry komissiolle.

101 U 16/2024 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Sivut/U\\_16+2024.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Sivut/U_16+2024.aspx)

## 6. Päätelmät

Tässä tilannekuvapaperissa on tarkasteltu Euroopan unionin ja Suomen taloudellista turvallisuutta sekä *de-risking*-toimia, jotka tähtäävät näiden turvallisuushaasteiden hallintaan. Tätä tematiikkaa on tarkasteltu sekä konseptuaalisesta että poliittisen toimeenpanon näkökulmasta niin Euroopan unionin kuin Suomen kansallisista lähtökohdista.

Tarkastelussa on käynyt ilmi, että taloudellisen turvallisuuden lisääminen ja siihen liittyvä *de-risking* on sekä käsitteenä että politiikan käytäntönä moniulotteinen ja vielä vakiintuvaa muotoa hakeva termi. *De-risking* ei tarkoita taloudellisten siteiden täysivaltaista katkaisemista, vaan sen ytimessä on tasapainottelu turvallisuuden ja taloudellisen avoimuuden välillä. Tältä osin se saattaa mahdollistaa Euroopan unionia, ja sen jäsenmaana myös Suomea, vastaamaan ajankohtaisiin turvallisuushaasteisiin, kuitenkin samalla avoimuuteen perustuvia perusarvoja turvaten. Keskeisenä haasteena on kuitenkin käsitteen laajuus ja uhka sen soveltamisesta myös tilanteissa, joihin ei kuulu kansalliseen turvallisuuteen liittyviä riskejä.

Euroopan unionin osalta sen *de-risking*-toimet perustuvat sen taloudellisen turvallisuuden ohjelmaan. Ne jakautuvat unionin taloudellisen perustan, kilpailukyvyyn ja kasvun edistämiseen, taloudellisen turvallisuuden riskeiltä suojautumiseen sekä uusien kumppanuuksien luomiseen. EU on tähän mennessä aloittanut useita strategisia-, selvitys- ja lainsäädäntöhankkeita näiden tavoitteiden toimeenpanemiseksi. Tämän lisäksi useita hankkeita on yhä suunnitteilla ja on todennäköistä, että strategian toimeenpanemista jatketaan myös seuraavan komission kaudella.

Suomen osalta tässä tilannekuvapaperissa on tarkasteltu selvityksiä Suomen kriittisistä riippuvuuksista sekä kansallisia linjoja, toimia ja voimassa olevaa lainsäädäntöä liittyen taloudelliseen turvallisuuteen. Selvitysten pohjalta voidaan havaita, että Suomi on ulkoisesti riippuvainen monenlaisista hyödykkeistä ja teollisuuden tuotantopanoksista, mikä voi altistaa Suomen erilaisille ulkoisille shokeille sekä vaikuttamisyrietyksille. Selvitysten kriittisessä analyysissä kuitenkin nousee esille sekä vajaavaihtuvia toteutettujen selvitysten toteutuksessa että tutkimuksellisia aukkoja. Tämän huomion pohjalta voidaan suositella tulevaa jatkotutkimusta, joka ottaa huomioon entistä tarkemmin riippuvuuksien tarkasteluun liittyvät metodiset seikat ja tähän asti tutkimatta jääneet mahdolliset riippuvuuksien lähteet.

Suomen kansallisten *de-risking*-linjojen ja toimien tarkastelu vahvistaa näkemystä siitä, että Suomessa on vahva kokonaisturvallisuusajattelun perinne. Suomessa on osattu varautua ja tiedostaa, että ulkoiset riippuvuudet saattavat osaltaan muodostaa riskejä huoltovarmuudelle ja siten kansalliselle turvallisuudelle. Suomi on rakentanut huoltovarmuuspolitiikkansa vahvasti kaupan ja pääoman vapaan liikkuvuuden pohjalle, mikä on myös linjassa kansallisen kilpailukyvyyn ylläpitämisen kanssa. Kansainvälisen toimintaympäristön muutos, sääntöperustaisen talousjärjestelmän normipohjan heikkeneminen sekä etenkin Euroopan unionin näihin kehityksiin vastaavat toimet saattavat kuitenkin horjuttaa tätä tasapainoa. Vaikka Suomi jaskaakin komission linjan siitä, että uusiin taloudellisen turvallisuuden haasteisiin on vastattava, on se silti ollut valikoiva niistä keinoista, joita se haluaa nähdä toimeenpantavan tämän tavoitteen toteuttamiseksi.

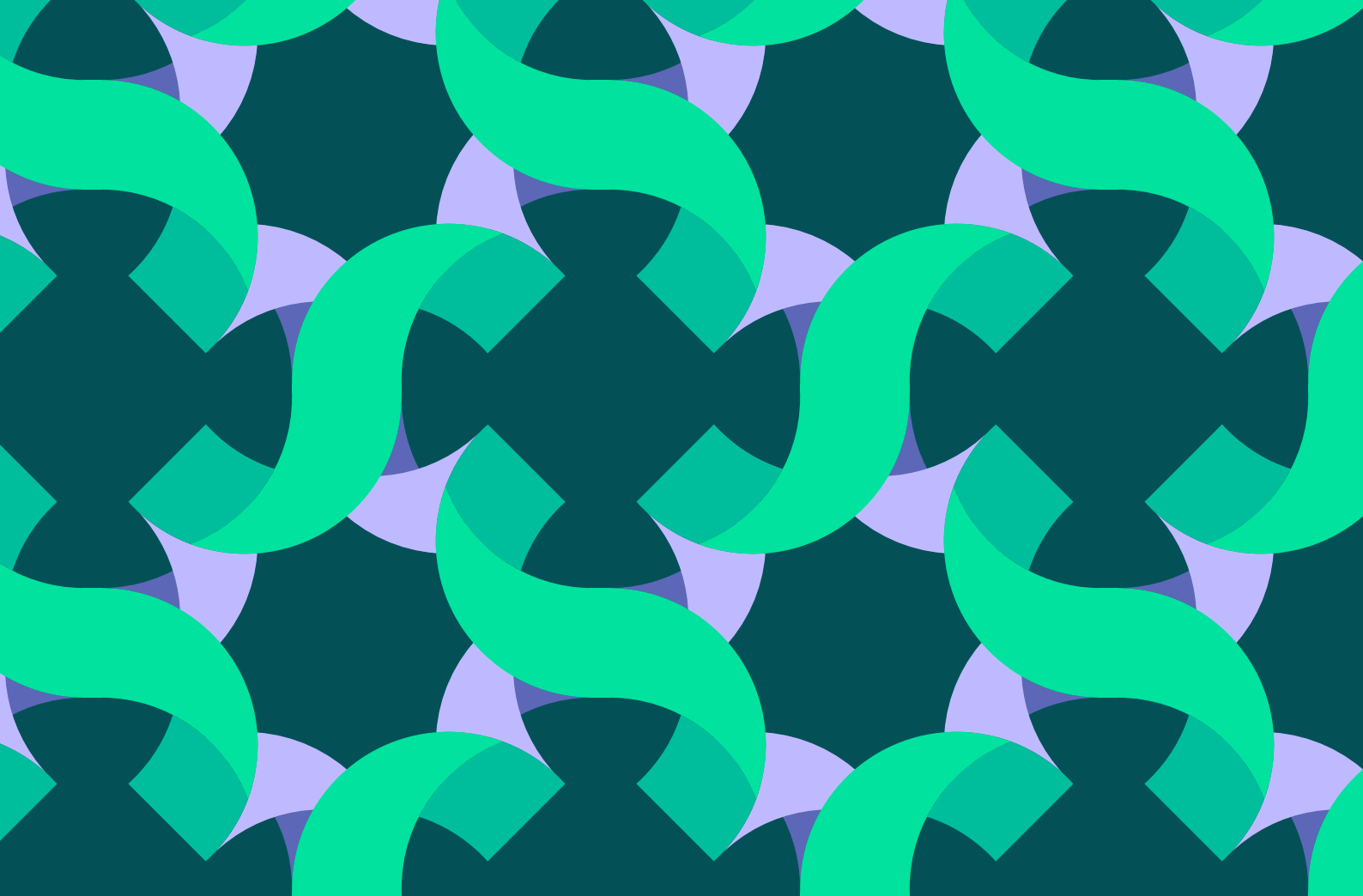
Tämän tilannekuvapaperin saamien tulosten perusteella on mahdollista antaa joitain suosituksia. Käsitteellinen epäselkeys *de-risking*-politiikan ja taloudellisen turvallisuuden ympärillä tarkoittaa, että niin tulevassa tutkimuksessa kuin julkisesti käytävässä keskustelussa on panostettava ymmärrettävään ja yksitulkintaisempaan kielenkäyttöön. Tämän avulla voidaan myös parantaa politiikasta ja tutkimuksesta tehtävää viestintää.

Suomessa toteutetuista selvityksistä tehdyn analyysin perusteella voidaan myös todeta, että jatkotutkimukselle kansainvälisistä riippuvuuksista syntyvistä riskeistä on yhä tarvetta. Jatkotutkimusta voidaan rakentaa aikaisempien tutkimustulosten pohjalle, mutta sen on otettava jatkossa paremmin huomioon riippuvuuksien syntyyn ja niiltä välttymiseen vaikuttavat mekanismit. Tämä antaa tulevalle tutkimukselle vanhemman analyttisen pohjan. Tulevan tutkimuksen on lisäksi täytettävä tähänastisen tutkimuksen sokeat pisteet vientiriippuvuuksien ja palvelukaupan osalta. Lisäksi tuotantoketjujen kompleksisuus ja siitä syntyvät verkostovaikutukset ja systeeminen riski on otettava paremmin huomioon. Yleisen tason tarkastelua on lisäksi tuettava täsmällisemmällä, esimerkiksi toimialakohtaisella tarkastelulla.

Yllä mainitut tutkimukselliset tavoitteet vaativat tuekseen runsaampia ja laadukkaampia tutkimusaineistoja. Keskeisenä suosituksena onkin datan saatavuuteen ja keräämiseen panostaminen niin EU-tasolla kuin kansallisestikin. Etenkin eurooppalaisen teollisuusrakenteen, yritystason ja arvoketjuihin liittyvän datan kohdalla on keskeisiä aukkoja.

Keskusteluyhteyksien ja vuoropuhelun luominen julkisen ja yksityisen sektorin välille on lisäksi tärkeää. Yksityisen sektorin laajempi mukaan tuominen keskusteluun on keskeistä taloudellisten turvallisuuden toimien toimeenpanemisen ja noudattamisen kannalta. Laajempi ymmärrys turvallisuuteen liittyvistä riskeistä yritysten keskuudessa voi auttaa kriittisten riippuvuuksien synnyn ennaltaehkäisemisessä. Yritykset ovat myös avainasemassa yritys- ja sektorikohtaisen datan saataville tuomisessa.

Vuoropuhelun lisääminen kauppa- ja turvallisuuspolitiikan alojen välille on myös tärkeää. Tähänastinen poliittinen keskustelu on käyty laajalti siiloissa. Komissio on oman asemansa vuoksi lähestynyt taloudellisen turvallisuuden kysymyksiä pitkälti kauppapolitiikan instrumenttien ja perusteluiden kautta, kun taas esimerkiksi kokonaisuusturvallisuusajattelu yhdessä varautumisunionihankkeen kanssa on nojannut enemmän turvallisuuspolitiikkaan. Tämän välimatkan kurominen on kummallekin keskustelulle jaettu etu.



Huoltovarmuuskeskus