6.3.2024

Valtiovarainministeriö
Kristina Sarjo ja Milla Kouri

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto puolustusvaliokunnalle valtioneuvoston selvityksestä (E 58/2023 vp)

Puolustusvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta valtioneuvoston selvityksestä. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Lausunnossa ensiksi käsitellään rahoitusmarkkinoihin ja puolustusteollisuuteen liittyviä näkökulmia ja sen jälkeen Euroopan investointipankin mahdollisuuksia rahoittaa puolustussektoria.

Rahoitusmarkkinat ja kestävä rahoitus (sis. taksonomia)

Huolet koskien puolustusteollisuuden rahoitusta

VM:n tietoon on tullut huolia liittyen puolustusteollisuuden vaikeuksiin saada rahoitusta ja yhtenä syynä siihen on nostettu kestävän rahoituksen valtavirtaistuminen. VM:n käsitys on, että puolustusteollisuuden yritykset, jotka ovat taloudellisesti kannattavia rahoittajien näkökulmasta saavat rahoitusta. Lisäksi VM:n käsityksen mukaan puolustusteollisuuden rahoitusongelmat johtuvat pääosin muista syistä kuin kestävän rahoituksen valtavirtaistumisesta.

VM pitää joka tapauksessa tärkeänä selvittää ja arvioida rahoitukseen liittyviä keinoja, jotta voidaan varmistua, että puolustusteollisuuteen ohjautuu riittävästi rahoitusta tuotannon kasvattamiseen nykyisessä turvallisuustilanteessa. Kokonaisuutta on kuitenkin tarkasteltava kattavasti eri näkökulmista ja keskittää mahdolliset politiikkatoimet niihin tekijöihin, jotka ovat kaikkein vaikuttavimpia mahdollisten ongelmien helpottamiseksi.

Rahoitusmarkkinat ja yksityinen rahoitus

Yksityiset sijoittajat ja rahoittajat tekevät lähtökohtaisesti omat sijoitus- ja rahoituspäätöksensä EU-lainsäädännön määrittämässä kehikossa. Rahoitusmarkkinoita koskeva lainsäädäntö, mukaan luettuna EU:n kestävän rahoituksen lainsäädäntö ja sen taksonomia-asetus ((EU) 852/2020), itsessään ei estä puolustusteollisuuden rahoittamista. Osa rahoitussektorin toimijoista on osin omasta päätöksestään sulkenut joitakin aloja rahoittamisensa, etenkin kestävänä pidettävän rahoituksen, ulkopuolelle. Tällaisia ovat mm. uhkapelaaminen, tupakkateollisuus ja massatuhoaseet. VM:n tietojen mukaan osa rahoittajista on päätynyt muuttamaan sulkupolitiikkojaan aikaisempaa sallivimmiksi

puolustusteollisuuden osalta viime vuosina nykyisen turvallisuustilanteen johdosta. Tämä on ymmärrettävää ja järkeenkäypää.

Yksityiset rahoittajat joutuvat miettimään ja harkitsemaan rahoittamiensa kohteiden kannattavuutta rahoitusta myöntäessään. Etenkin luottolaitosten on mietittävä myöntämien lainojensa maksukyvyttömyysriskiä. Markkinakehityksen johdosta rahoituksen hinta ja saatavuus on heikentynyt muutaman vuoden takaisesta, minkä takia markkinoilla on tarjolla huomattavasti aikaisempaa kalliimpaa rahoitusta ja sijoitusten kannattavuuden harkitseminen on entistä keskeisempää. Lisäksi puolustusteollisuus eroaa monista muista teollisuuden aloista siinä, että alan tuotteiden loppuasiakas on yleensä julkinen taho. Täten kysyntä ja tilaukset ovat viime kädessä riippuvaisia valtioiden puolustusmenojen kehityksestä. Puolustusteollisuuden tuotantokapasiteetin kasvattamiseen tarvittavien investointien mahdollisten rahoitusongelmien taustalla voikin olla se, että rahoittajat epäilevät, että puolustusmenojen kasvattaminen jää lyhytaikaiseksi, mikäli turvallisuustilanne paranee nykyisestä. Ilman uskottavaa liiketoimintasuunnitelmaa ja näkyä tulevasta liikevaihdosta rahoittajilla ei välttämättä ole intressiä lähteä investoimaan kapasiteetin voimakkaaseen kasvattamiseen.

EU:n kestävän rahoituksen taksonomia-asetus

E-kirjeen kannassa on maininta puolustusteollisuuden sisällyttämisestä taksonomia-asetukseen. Vastaavanlainen kirjaus löytyy Pääministeri Orpon hallitusohjelmasta.

EU:n kestävä rahoituksen taksonomia-asetuksessa määritetään kuusi ympäristötavoitetta, joiden merkittävä edistäminen olisi asetuksen mukaan ympäristön kannalta kestävää: 1. ilmastonmuutoksen hillintä, 2. ilmastonmuutokseen sopeutuminen, 3. vesivarojen ja merten luonnonvarojen kestävä käyttö ja suojelu, 4. siirtyminen kiertotalouteen, 5. ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen sekä 6. biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelu ja ennallistaminen. Jotta taloudellinen toiminta voisi olla ympäristön kannalta kestävää taksonomia-asetuksen tarkoittamassa mielessä, sen tulisi merkittävästi edistää yhtä tai useampaa edellä mainittua ympäristötavoitetta, eikä se saisi aiheuttaa yhdellekään ympäristötavoitteista merkittävää haittaa sekä toiminnan pitäisi täyttää sosiaaliset vähimmäissuojavaatimukset (esim. ihmisoikeudet jne.).

Puolustusteollisuuden sisällyttämistä EU:n kestävän rahoituksen taksonomiaan voitaisiin periaatteessa edistää kahdella tavalla. Jos puolustusteollisuuden lisäämistä edistetään nykyisen taksonomia-asetuksen raameissa, on tarve tunnistaa, millainen puolustusteollisuuteen liittyvä toiminta täyttää taksonomia-asetuksen asettamat vaatimukset eli edistää merkittävästi yhtä ympäristötavoitetta, eikä aiheuta merkittävästi haittaa yhdellekään ympäristötavoitteelle sekä täyttäisi sosiaaliset vähimmäissuojavaatimukset. Jos tällaisia toimintoja tunnistettaisiin,

niiden lisäämistä taksonomian delegoituihin asetuksiin voitaisiin edistää EU:ssa. On odotettavissa, että seuraavat mahdolliset delegoitujen asetusten muutokset tehtäisiin joko vuonna 2025 tai 2026.

Toinen tapa olisi edistää taksonomia-asetuksen muuttamista. Esimerkiksi jonkin verran on ollut keskustelua ns. sosiaalisesta taksonomiasta eli taksonomia-asetuksen täydentämisestä yhteiskunnallisen kestävyyden ulottuvuudella, johon puolustusteollisuuden edistäminen voisi mennä yhteiskunnan turvallisuuden edistämisen näkökulmasta. Sosiaalisen taksonomian perustamisessa olisi tarvetta punnita erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämisen keskinäistä suhdetta, kuten ihmisoikeuksien, sodan oikeussääntöjen, humanitaarisen oikeuden ja yhteiskunnallisen turvallisuuden edistämisen suhdetta.

Taksonomia-asetuksen täydentämisen yhteiskunnallisen ulottuvuuden osalta on tiedostettava se, että tällaisen edistämisellä voi olla muita seurannaisvaikutuksia. Yhteiskunnallinen ulottuvuus kattaa muun muassa opetusta, terveydenhuoltoa, työoloja koskevia ja monia muita toimintoja, jotka ovat lähtökohtaisesti julkisesti rahoitettuja ja jotka ovat muotoutuneet hyvin eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Taksonomia-asetus on alun perin suunniteltu yksityiselle sektorille, joten yhteiskunnallisen ulottuvuuden lisääminen saattaisi laajentaa taksonomia-asetuksen soveltamisalaa laajasti ja ennalta-arvaamattomasti.

Taksonomia-asetuksen käytettävyyden ja uskottavuuden osalta on tarve huomioida, että sen rooli kestävän rahoituksen määrityksessä riippuu pitkälti yhteiskunnan suhtautumisesta kestävyyden käsitykseen ja siihen, kuinka hyvin taksonomia sitä kuvaa. Taksonomia-asetuksen mahdollisen muuttamisen osalta on tarve huomioida, että tyypillisesti EU-säännöksen muuttaminen kestää useamman vuoden.

Komissio julkaisi uuden eurooppalaisen puolustusteollisuusstrategian 5.3.2024. Puolustusstrategiassa komissio toteaa taksonomia-asetuksen osalta, että se ei ole julkaissut sosiaalista taksonomiaa eikä sillä ole suunnitelmia julkaista sellaista. Lisäksi komissio tuo strategiassa esille sen, ettei se, että puolustusteollisuudelle ole kehitetty taksonomian toimintoja, pitäisi ennakollisesti vaikuttaa puolustusteollisuuden ympäristökestävyyden arviointiin ja siten sen ei pitäisi vaikuttaa sektorin rahoituksen saatavuuteen.

Edellä mainitun valossa ei olekaan ilmeistä, että taksonomia-asetus olisi tehokkain ja vaikuttavin politiikkainstrumentti puolustusteollisuuden mahdollisten rahoitushaasteiden ratkaisemisessa. Huomattavasti tärkeämpää, ja vaikuttavampaa, olisi luoda uskottavat suunnitelmat valtioiden puolustusmenojen tasokorotuksille useamman vuoden aikajänteellä. Myös yleisempi signaali markkinoille siitä, että EU:n jäsenvaltioiden puolustuskyvyn kohottaminen ja ylläpitäminen on vastuullista toimintaa, voisi auttaa mahdollisten sijoittajien kokemien stigmaongelmien hälventämiseksi.

Euroopan investointipankin rahoitus turvallisuus- ja puolustussektorille

Euroopan investointipankki, jäljempänä EIP, on Euroopan unionin rahoituslaitos, joka toiminnassaan toteuttaa Euroopan unionin politiikkaa. Ilmasto, vihreä siirtymä, energia, infrastruktuuri, innovaatiot, pk-sektori ja koheesio ovat prioriteettialueita pankin rahoitustoiminnassa. EIP-ryhmän, johon kuuluu myös tytäryhtiö Euroopan investointirahasto (EIR), lainananto viime vuonna oli 88 mrd euroa. Pankki rahoittaa toimintaansa laskemalla liikkeelle joukkovelkakirjoja kansainvälisillä pääomamarkkinoilla.

EIP on rahoittanut yli kymmenen vuoden ajan eurooppalaista turvallisuus-ja puolustussektoria, vuodesta 2017 lähtien European Security Initiative -aloitteen alla. SESI eli Strategic European Security Initiative luotiin puolestaan vuonna 2022 tavoitteena rahoittaa ao. sektoria 6 mrd € v. 2022-27. Tavoitetta nostettiin kesäkuussa 2023 yhteensä 8 mrd euroon.

SESI:n puitteissa on mahdollista rahoittaa kaksoiskäyttötuotteiden tuotekehitys, kyberturvallisuuteen liittyvät hankkeet, uudet teknologiat, avaruushankkeet ja infrastruktuurin turvallisuutta edistävät hankkeet.

Puhtaasti sotilaallisia hankkeita pankki ei kuitenkaan voi rahoittaa, koska nykyiset kelpoisuus- ja sulkupolitiikkaa määrittävät lainanantokriteerit estävät ammusten ja aseiden rahoittamisen (EIB eligibility, excluded activities and excluded sectors list).

Pankin noudattaman kaksoiskäyttötuotteiden määritelmän mukaan yli 50% hankkeen ennakoiduista tuloista on tultava hankkeen siviilikäytöstä.

EIP:n tytäryhtiö EIR tukee pääomasijoituksilla myös turvallisuus- ja puolustussektoria vastaavilla kelpoisuuskriteereillä (kaksoiskäyttö; ei ammuksia/aseita).

EIP:n rooli puolustusalan investointivajeen rahoittajana on noussut esiin. Paineita on lainanantokriteereiden höllentämiselle, jotta pankki pystyisi nykyistä paremmin tukemaan Euroopan puolustusteollisuutta ja Euroopan turvallisuutta laajemmin.

Pankin johto on kuitenkin suhtautunut varauksellisesti ja kehottanut varovaisuuteen puolustusteollisuuden rahoittamiseen vedoten mm. siihen, että institutionaaliset sijoittavat ovat edelleen karttaneet puolustus- ja turvallisuussijoituksia, mikä voisi vaarantaa tai ainakin heikentää pankin varainhankintaa. Pankki on lähtökohtaisesti pitänyt kaksoiskäyttökriteeriä keskeisenä periaatteena. Pankin arvion mukaan myöskään puolustusbondien liikkeeseen laskulle ei välttämättä olisi kysyntää esimerkiksi eläkerahastojen piirissä, Venäjän Ukrainassa käymästä hyökkäyssodasta huolimatta.

Pankin uusi pääjohtaja Nadia Calviño aloitti tehtävässään vuoden alussa. Parhaillaan käydään keskustelua pankin strategisesta painopisteistä ja mahdollisista uusista avauksista. Tarve lisätä panostuksia turvallisuuteen ja

puolustukseen nykyisessä geopoliittisesta ympäristössä on noussut vahvasti esiin viimeaikaisissa keskusteluissa. On mahdollista, että myös kaksoiskäyttökriteerin määritelmää saatetaan arvioida uudestaan.

Suomi on pitänyt tärkeänä, että EIP:n mahdollisuuksia puolustusrahoituksen lisäämiseksi tutkitaan, kuitenkaan vaarantamatta pankin varainhankintaa ja luottokelpoisuutta, ja pitänyt tätä aktiivisesti esillä kansainvälisessä keskustelussa.

EIP:n nykyisiä lainanantokriteerejä on toki mahdollista tarkastella uudelleen ja muodollisesti pankin hallintoneuvoston päätöksellä niitä voidaan tarpeen vaatiessa muuttaa. Puolustusteollisuuden rahoittaminen sallimalla myös muiden kuin kaksoiskäyttötuotteiden rahoittamisen, merkitsisi kuitenkin selkeää suunnanmuutosta aiempaan verrattuna ja edellyttää joka tapauksessa laajempaa keskustelua poliittisella tasolla. On myös syytä todeta, että mitkään muut kansainväliset monenväliset rahoituslaitokset eivät rahoita ammuksia eikä aseita.