Valiokunnan lausunto PuVL 8/2017 vp– U 50/2017 vp

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (puolustusteollinen kehittämisohjelma)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (puolustusteollinen kehittämisohjelma) (U 50/2017 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Jouko Tuloisela, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Martti Myllylä, työ- ja elinkeinoministeriö
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio hyväksyi marraskuussa 2016 Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelman, jossa esitetään toimenpiteet, joilla pyritään lisäämään Euroopan puolustusyhteistyötä ja tukemaan Euroopan puolustusteollisuuden kilpailukykyä. Kyseisen toimintasuunnitelman tavoitteena on varmistaa, että Euroopan puolustuksen teollinen ja teknologinen perusta täyttää täysimääräisesti Euroopan nykyiset ja tulevat turvallisuus- ja puolustustarpeet. Aloite sai kannatusta Eurooppa-neuvostossa, joka kehotti komissiota tekemään ehdotuksia asiasta vuoden 2017 alkupuoliskolla.

Yksi toimintasuunnitelman keskeisistä ehdotuksista koskee EU:n puolustusrahaston perustamista. Rahastolla olisi tarkoitus tukea investointeja puolustustarvikkeiden ja -teknologioiden yhteiseen tutkimukseen ja kehittämiseen. Rahastossa on kaksi erillistä osiota, jotka täydentävät toisiaan. Ne kattavat puolustustarvikkeiden kehittämisen koko ajanjakson alkaen tutkimuksesta ja päättyen tuotteen tai palvelun markkinoille saattamiseen asti (tutkimus- ja voimavaraosio).

Valmis
5.0

Tutkimusosiossa komissio luo mekanismeja, joilla unionin rahoitusta ohjataan puolustusalan yhteisiin tutkimushankkeisiin. Keskeisessä asemassa tässä olisi äskettäin käynnistetty valmistelutoimi. Voimavaraosiossa komissio ehdottaa kehittämisohjelmaa erillisen ohjelman perustamisesta Euroopan puolustusalan teollisen perustan kehittämiseksi ja yhteistyön lisäämiseksi. Niin tutkimuksen valmistelutoimi kuin nyt ehdotettava kehittämisohjelma ovat pilotointia varsinaisille ohjelmille, joita suunnitellaan toteutettavan seuraavalla rahoituskehyskaudella vuodesta 2021 alkaen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa puolustusteollisen kehittämisohjelman perustamista. Eurooppalaisen puolustusteollisuuden kilpailu- ja innovaatiokykyyn tulee panostaa, jotta alan toimijat pysyvät mukana teknologisessa kehityksessä siten, että Euroopan puolustuksen teollista ja teknologista perustaa voidaan vahvistaa.

Ohjelman puitteissa tulee myös pystyä kehittämään tarvittavia suorituskykyjä. Unionin suorituskykyjen kehittämissuunnitelmassa määriteltyihin puutealueisiin tulee löytää ratkaisuja, jotka ovat luonteeltaan monikansallisia. Ohjelma tulee rakentaa siten, että yritysten ja muiden toimijoiden rajojen välistä yhteistyötä kannustetaan ja edesautetaan. On tärkeää, että ohjelmassa kehitettävillä suorituskyvyillä kyetään operoimaan koko Unionin alueella sekä kriisinhallintatehtävissä. Puolustusteollisen kehittämisohjelman puitteissa tulee olla mahdollisuus myös alueelliseen yhteistyöhön.

Puolustusteollisen kehittämisohjelman rahoitusta tulisi etsiä ensisijaisesti uudelleenkohdennuksin. Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että lisätään EU-budjetin kautta puolustusyhteistyöhön kanavoitavan rahoituksen määrää.

Suomen kannalta on oleellista varmistaa, että puolustusteolliseen kehittämisohjelmassa varmistetaan rajat ylittävä osallistuminen sekä pk-yritysten mahdollisuus osallistua ja olla edunsaajana ohjelmassa. Tämän osalta tulee harkita muun ohella sitä, että osa ohjelman budjetista varataan vain pk-yrityksille.

Puolustusteollisen kehittämisohjelman ei tule johtaa markkinavääristymiin eikä yksittäisten jäsenmaiden teollisuuden suosimiseen. Yhtäläisten mahdollisuuksien tarjoaminen tulee varmistaa.

Puolustusrahaston puitteissa tehtävän yhteistyön tulee sisältää sellaisia osa-alueita, jotka tukevat kansallisten suorituskykyjen kehittämistä mm. puolustusvoimien kehittämisohjelmassa ja selonteoissa määritellyillä Suomen prioriteettialueilla tai jotka muuten hyödyttävät Suomessa toimivaa teollisuutta.

Ohjelman valintakriteereissä tulee asettaa erityistä painoa kykyyn innovoida sekä synnyttää sellaisia osaamista ja teknologisia ratkaisuja, joita voidaan soveltaa mahdollisimman laajasti koko Unionin alueella.

Tukikelpoisen yhteisön määritelmässä tulisi keskittyä tukea saavan yrityksen omistuksen sijaan toiminnan ja infrastruktuurin sijaintiin. On tärkeää, että rahoitettava toiminta tapahtuu unionin

alueella siellä toimivien yritysten yhteistyönä. Myös kolmansien maiden yritysten tulee voida osallistua hankkeisiin, kun tämä tuottaa lisäarvoa. Ne eivät kuitenkaan voi olla tuen vastaanottajia, vaan osallistumisen tulee tapahtua omalla rahoituksella.

Jäsenvaltioiden sitoutuminen ja tuki kehittämistyössä on tärkeää. Pyrkimyksenä tulee olla valmiin tuotteen tai teknologian hankinta, myös yhteishankinnoin. Sitovaa velvoitetta ei kuitenkaan ole syytä muodostaa, vaan lähtökohtana tulee olla jäsenvaltion itsenäinen ja tarveperusteinen harkinta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ohjelman rahoitus

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustusteolliseen kehittämisohjelmaan esitetään 500 miljoonan euron määrärahaa vuosille 2019—2020. Tämä summa rahoitettaisiin Euroopan unionin yleisestä talousarviosta siten, että Verkkojen Eurooppa -välineen, Euroopan satelliittinavigointiohjelmien, Euroopan maaseurantaohjelman ja ITER-ohjelman määrärahoja kohdennetaan uudelleen yhteensä 375 miljoonaa euroa. Lisäksi kohdentamatonta liikkumavaraa ehdotetaan otettavaksi käyttöön 125 miljoonan euron arvosta.

U-kirjelmässä todetaan, että Suomen laskennallinen osuus unionin talousarviosta on noin 1,6 prosenttia, joten 125 miljoonan euron liikkumavaran käyttöönoton vaikutukset Suomelle olisivat kokonaisuutena noin 2 miljoonaa euroa. Saadun selvityksen mukaan kaksivuotisen pilottivaiheen jälkeen kehittämisohjelmaan olisi tarkoitus kohdentaa yhteisörahoituksesta miljardi euroa vuodessa vuodesta 2021 eteenpäin. Yhdessä jäsenmaiden kansallisen rahoituksen kanssa komissio toivoo rahoitustason nousevan jopa 5 miljardiin euroon vuodessa. Valiokunta huomauttaa, että toteutuessaan tämä summa vastaisi suurten unionimaiden, kuten Ranskan, vuosittaista puolustuksen tutkimus- ja kehityspanosta. Kyse on siis tätäkin taustaa vasten tarkasteltuna painavasta uudesta avauksesta EU:n puolustusteollisen pohjan vahvistamisessa.

Kirjelmässä todetaan, että toimet olisi toteutettava vähintään kolmen sellaisen yrityksen yhteistyönä, jotka sijoittautuvat vähintään kahteen eri jäsenvaltioon. EU:n enimmäisrahoitusosuudeksi ehdotetaan 20 prosenttia toimen kokonaiskustannuksista silloin, kun kyse on prototyypin kehittämisestä. Muiden toimien osalta tukea on mahdollista saada jopa 100 prosenttia. Siltä osin kuin tuki jää alle 100 prosentin tulee jäsenvaltioiden ja osallistuvien yritysten vastata lopuista kustannuksista kokoamalla yhteen kansallisia rahoitusosuuksia. Lisäksi jos tuki toteutetaan pysyvän rakenteellisen yhteistyön puitteissa, voidaan tuen rahoitusosuutta korottaa 10 prosentilla. Valiokunta huomauttaa, että asian kytkeminen tätä kautta pysyvän rakenteellisen yhteistyön kehittämiseen osoittaa, että eri EU:n puolustusulottuvuuden syventämistä koskevia hankkeita pyritään tarkastelemaan kokonaisuutena hakien synenergiaa komission ja jäsenvaltioiden toimien kesken.

Valiokunta kiinnittää huomiota asetusehdotuksen 10 artiklaan, jossa säädetään rahoituksen myöntämisperusteista. Näitä ovat U-kirjelmän mukaan muun muassa huippuosaaminen sekä Euroopan puolustusteollisuuden kilpailukyvyn edistäminen ja unionin turvallisuus- ja puolustusetujen turvaaminen puolustusteknologioita parantamalla. Artiklassa ehdotetaan lisäksi, että jäsen-

valtioiden tulisi sitoutua yhdessä tuottamaan tai hankkimaan valmis tuote tai teknologiaa, tarvittaessa yhteisin hankinnoin. Valiokunta pitää erittäin ongelmallisena sitä, että jo tuotekehitysvaiheessa sitouduttaisiin hankintapäätöksiin tietämättä esimerkiksi sitä, vastaako valmis tuote todellisuudessa puolustusvoimien operatiivisiin tarpeisiin. Valiokunta huomauttaa, että puolustusmateriaali kallistuu vuosittain 5—7 prosenttia Suomen uushankintabudjetin ollessa noin 500 miljoonan euron tasoa. Strategisten suorituskykyhankkeiden rahoitus tulee tämän summan päälle. Tätä taustaa vasten on välttämätöntä varmistaa, että perushankintabudjettia ei tulevina vuosina sidota unionihankkeisiin, joiden sisällöstä ei tällä hetkellä ole tarkempaa tietoa.

Suomen puolustusvoimat ja puolustusteollisuus uudessa sääntely-ympäristössä

Valiokunta korostaa, että unionimaiden keskinäistä puolustusteollista yhteistyötä kehitettäessä on varmistettava, että puolustusteollisen yhteistyön syventäminen unionialueella todella avaa suomalaiselle puolustusteollisuudelle aidon mahdollisuuden osallistua tasavertaisena kumppanina unionialueella tehtävään puolustusteolliseen yhteistyöhön.

Valiokunta viittaa tässä yhteydessä puolustus- ja turvallisuushankintojen direktiiviin, jota koskeva voimaansaattamislaki astui voimaan 1.1.2012 (PuVM 3/2011 vp). Direktiivin keskeisenä tavoitteena oli avata puolustusmateriaalihankintoja avoimelle kilpailulle Euroopassa ja rajoittaa artiklaan 346 vetoamista: kyseisen artiklan nojalla jäsenvaltiot ovat voineet poiketa sisämarkkinasäännöistä kansalliseen turvallisuuteen liittyvin perusteluin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yli viisi vuotta voimassa ollut direktiivi ei ole juurikaan avannut puolustusvälinehankintoja kilpailulle. Erityisesti suuret unionimaat — pienten ja keskisuurten jäsenvaltioiden oma puolustusteollinen tuotanto on joka tapauksessa rajallista — eivät ole aiempia tulkintakäytänteitään juuri muuttaneet.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on erittäin epätodennäköistä, että suuret eurooppalaiset jäsenmaat olisivat valmiita rahoittamaan hankkeita, joissa niiden omalla teollisuudella ei ole merkittävää roolia. Valiokunta pitää keskeisen tärkeänä U-kirjelmässäkin esiin tuotua Suomen kantaa siitä, että Suomen kannalta on oleellisen tärkeää varmistaa, että rajat ylittävä yhteistyö on mahdollista pienille ja keskisuurille suomalaisille puolustusteollisille yrityksille. Tässä yhteydessä on tärkeää varmistaa, että myös alueellisen yhteistyön edellytykset turvataan. Toinen keskeinen näkökohta on huomioida puolustusselonteossa tehdyt kehittämislinjaukset ja -ohjelmat. Ne tulee ottaa täysimääräisesti huomioon tarkasteltaessa uusia mahdollisia yhteistyöhankkeita. Valiokunnan näkemyksen mukaan esimerkiksi kyberpuolustuksen kehittäminen on alue, jossa tarvitaan uusia toimia niin kansallisesti kuin EU-tasolla.

Valiokunta pitää haasteellisena sitä, että puolustusvoimien oma tutkimus- ja kehitystoiminta on varsin vaatimatonta: se voi vaikeuttaa osallistumista eurooppalaisiin hankeohjelmiin. Puolustusvoimien linjana, johon valiokunnan mielestä on sinänsä ymmärrettävät ja painavat perusteet, on ostaa muiden kehittämiä ja valmiita tuotteita (MOTS-tuotteet, military off-the-shelf). Valiokunta toteaa, että Suomella ei ole varaa ostaa puolustusmateriaalia, josta ei ole saatu käyttökokemuksia tai jonka ylläpitäminen tulee alunperin oletettua huomattavasti kalliimmaksi. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä erityisesti NH 90 -kuljetushelikoptereista saatuihin käyttökokemuksiin.

Puolustusselonteon kehittämislinjaukset suhteessa asetusehdotukseen

Puolustusselonteossa tuodaan esiin, että puolustusvoimien suorituskykyjen kehittäminen ja ylläpitäminen edellyttävät johdonmukaista suunnittelua sekä pitkäjänteistä, oikein ajoitettua ja riittävää tutkimus- ja kehittämistoiminnan resursointia koko suorituskyvyn elinkaaren ajan. Kotimaisella teknologiaosaamisella tuetaan puolustusjärjestelmän kokonaistoimintaa. Teollisuuden rooli kumppanina perustuu osaamiseen ja teknologiseen kyvykkyyteen. Tutkimusta ja kehitystä tarvitaan osaamisen luomiseksi sekä tuotanto- ja innovaatiokyvyn pitämiseksi Suomessa. Selonteossa todetaan lisäksi, että yhteistyötä puolustushallinnon, teollisuuden sekä muun julkisen sektorin tutkimus- ja innovaatiorahoittajien välillä syvennetään.

Valiokunta totesi puolustusselonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 4/2017 vp), että puolustusvoimien oma tutkimus- ja kehittämistoiminta on oleellinen osa strategisten hankintojen elinkaarikustannusten arviointia ja hankkeiden riskienhallintaa. Sen avulla saadaan tarvittava ymmärrys esimerkiksi järjestelmien suorituskykyvaatimuksista, huoltokonseptista sekä järjestelmien kriisiajan käytön ja ylläpitämisen edellyttämästä kotimaisen osaamisen kehittämisestä. Valiokunta piti mietinnössään myönteisenä asiana sitä, että selonteossa linjataan puolustusvoimien tutkimus- ja kehittämistoiminnan kokonaisrahoitustason asteittainen nosto.

Yhteenveto

Valiokunta toteaa, että kilpailukykyinen ja vientiä harjoittava puolustusteollisuus Suomessa on keskeinen osa sotilaallista huoltovarmuutta: pelkästään puolustusvoimien tekemin hankinnoin puolustusteollisuus ei säily elinkelpoisena. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Puolustus- ja ilmailuteollisuusyhdistyksen noin 100 jäsenyrityksen 1,4 miljardin euron liikevaihdosta vuonna 2016 noin 650 miljoonaa euroa tuli viennistä. Pienten ja keskisuurten yritysten — eurooppalaisessa vertailussa koko Suomen puolustussektori on pieni — mahdollisimman kattavan osallistumisen käynnistettäviin hankkeisiin tulee olla keskeinen näkökohta tarkasteltaessa Suomen osallistumisedellytyksiä.

Puolustusvaliokunta toteaa, että nyt käsittelyssä oleva asetusehdotus, joka voimaanastuessaan on suoraan sovellettavaa oikeutta unionin jäsenvaltioissa, on erittäin merkittävä avaus ja konkreettinen osoitus siitä, että EU:n puolustusulottuvuuden kehittäminen etenee nopeasti. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti EU-puolustusta koskevan yhteistyön syventämiseen, ottaen kuitenkin huomioon tässä lausunnossa esiin tuodut reunaehdot yhteistyön syventämiselle.

Saamaansa selvitykseen perustuen valiokunta arvioi, että parhaimmillaan uusi puolustusteollinen kehittämisohjelma voi lisätä eri unionimaiden ja yritysten välistä yhteistyötä ja parantaa eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Tähän päämäärään pääseminen vaatii, että Suomella on selkeästi asetetut kansalliset tavoitteet sekä saumattomasti toimiva yhteistyö valtioneuvoston, puolustusvoimien ja suomalaisten puolustusteollisuusyritysten kesken.

Valiokunnan lausunto PuVL 8/2017 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Puolustusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 5.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola

Eriävä mielipide

Perustelut

Euroopan unionin tiivistyvää puolustussektorin yhteistyötä on ajettu eteenpäin askel askeleelta. Jokin aika sitten komissio teki ensimmäisen kerran päätöksen rahoittaa puolustustutkimusta. Marraskuussa 2016 komissio hyväksyi puolustusalan toimintasuunnitelman, joka pitää sisällään puolustusrahaston perustamisen.

Puolustusrahaston tutkimusosio luo mekanismeja, joilla rahoitusta ohjataan yhteiseen tutkimukseen myöhempinä vuosina. Voimavaraosiossa luodaan ohjelma, jonka avulla tiivistetään yhteistyötä investointeihin liittyen. Tutkimuksen valmistelutoimi ja investointien kehittämisohjelma ovat pilotointihankkeita, jotka valmistelevat varsinaista ohjelmaa, joka käynnistyy vuodesta 2021 alkaen. Vuosina 2019—2021 ohjelman talousarvio olisi 500 miljoonaa euroa ja seuraavan ohjelmakauden aikana jopa viisi miljardia euroa vuodessa.

Euroopan unionin asemahdit, Ranska ja Saksa, tulevat vahtimaan kaikissa tilanteissa oman etunsa — ja oman maansa puolustusteollisuusyritysten edun. EU:n militarisoiminen sataa suoraan näiden maiden laariin. Mitään takeita siitä, että esimerkiksi suomalaiset pk-yritykset hyötyisivät yhteisistä hankintaohjelmista ja puolustusrahastosta, ei ole. Vaikka puolustusrahaston antaman rahoituspäätöksen tukikelpoisuuden ehtona on vähintään 50 prosentin omistusosuus jäsenvaltion tai jäsenvaltion kansalaisten omistusosuudelle, voi EU:n kanavoima tuki valua eteenpäin esimerkiksi yritysostojen kautta. EU:n puolustusrahasto velvoitteineen on yksi tapa saada yhä useampi maa nostamaan puolustusbudjettinsa Nato-vaatimusten tasalle eli kahteen prosenttiin bruttokansantuotteesta. Puolustusrahaston avulla toteutettavilla yhteishankinnoilla voidaan saada säästöä yksittäisissä yhteishankinnoissa. Puolustusrahasto on kuitenkin myös velvoittava: asetusehdotuksen (10 e art.) mukaan jäsenvaltioilta edellytetään sitoutumista kehitystyön tuloksena syntyvien tuotteiden ostoon tarvittaessa myös yhteisin hankinnoin. Se kaventaa kansallista harkintavaltaa puolustussektorilla, ja on oletettavaa, että puolustusrahaston kulut tulevat kansallisten puolustusmenojen päälle, joten kokonaisuutena puolustusrahasto ei säästä vaan lisää puolustusmenoja.

EU:n tiivistyvässä yhteistyössä ja pysyvien rakenteiden luomisessa on kyse liittovaltion rakentamisesta. Sotateollisen kompleksin luominen ei ole ratkaisu Euroopan turvallisuuden lisäämiseksi tai päälle kaatuvien ongelmien, kuten massatyöttömyys, pakolaisuus ja taloudellinen eriytyminen, ratkaisemiseksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 8/2017 vp

Helsingissä 5.10.2017

Markus Mustajärvi vas