

TEOLLISUUS JA PUOLUSTUS

Ylijohtaja Markku Mäkinen
Kauppa- ja teollisuusministeriö

1. TEOLLISUUSPOLIITTINEN VISIO

Kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 1993 teollisuuspolitiikan uudistamiseksi julkaiseman kansallisen teollisuusstrategian keskeinen sanoma on, että teollisuuspolitiikan rooli on muuttunut ohjailusta ja tukemisesta pitkävaikutteiseen, yritystoiminnan yleisten toimintaedellytysten edistämiseen. Strategia painottaa Suomen keskeisten teollisten klustereiden merkitystä kansantaloudelle.

Toukokuussa 1996 julkaistu teollisuuspoliittinen visio on jatkoa uudistamistyölle. Vision lähtökohtana on maailmanlaajuinen teknis-taloudellinen murros, ja sen aiheuttama rakennemuutostarve. Murroksen taustalla ovat maailmantalouden globalisoituminen ja uusien, erityisesti tiedon käsittelyyn ja viestintään liittyvien teknologioiden läpimurto.

Visiolla tavoitellaan aiempaa selkeämpää näkemystä julkiselle vallalle nykyaikaisen talouselämän kehityksessä kuuluvista tehtävistä ja tehokkaista toimintatavoista. Teollisuuspoliittisen strategian päätavoitteeksi visio asettaa yritysten kansainvälisen kilpailukyvyyn kehittämisen sekä kansantalouden tehokkuuden ja kasvun edistämisen. Panosvetoisesta kasvustrategiasta on siirryttävä tehokkuusvetoiseen. Keskeiset julkisen sektorin keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ovat:

Teknologisen kehityksen edistäminen ja osaamispääoman kartuttaminen. Hallitusohjelman mukainen tavoite on nostaa tutkimus- ja kehitysrahoituksen osuus 2,9 %:iin bkt:sta vuonna 1999, luvun ollessa vuonna 1996 noin 2,6 %. Kasvavien panostusten keskeisiä kohteita ovat edistysellisimpien teknologiahankkeiden tukeminen, teknologian siirron ja leviämisen edistäminen yhteistyön ja verkostoitumisen avulla sekä koulutusjärjestelmän kehittäminen elinikäisen oppimisen suuntaan.

Kilpailun tehostaminen, joka pitää sisällään kilpailupolitiikan ja -lainsäädännön kehittämisen, tarpeettoman valtion säätelyn karsimisen, yritystukien karsimisen, selkeyttämisen ja vastikkeellisuuden lisäämisen sekä kansainvälisen kaupan edelleen vapauttamisen.

Rahoitusmarkkinoiden tehostaminen, jonka suhteen tärkeää on rahoitusinformaation tason parantaminen erityisesti pk-yritysten osalta (esim. reittaus-toiminnan kehittäminen), yritystukien käyttäminen silloin, kun ne ovat tehokkain keino markkinoiden toimintaongelmien vähentämiseen (esim. pk-yritysten markkinaehtoisen pääomahankinnan helpottaminen) sekä tukien painopisteen siirtäminen aineettomiin investointeihin, erityisesti tutkimukseen ja tuotekehitykseen.

Ympäristö- ja energia-asioiden teollisuuspoliittisten näkökohtien huomioiminen. Taloudellinen tehokkuus ja kilpailukyky on pidettävä myös ympäristöpolitiikan tavoitteina.

Energiamarkkinoiden kilpailua ja toimintaa on tehostettava ja siten turvattava energian saatavuus kilpailukykyiseen hintaan.

Myös puolustukseen liittyvän teollisuuden kannalta ovat yritysten toimintaedellytyksiä kehittävät toimet parasta teollisuuspolitiikkaa reaalista pitkän tähtäimen kilpailukykyä haettaessa.

2. YHTEISÖTASON NÄKÖKULMA PUOLUSTUSTEOLLISUUTEEN

Rooman sopimuksen artiklan 223 nojalla EU:n jäsenmailla on mahdollisuus pitää puolustustarviketuotantonsa sisämarkkinoiden ulkopuolelle. Puolustustarviketuotanto määritellään vuonna 1958 hyväksytyin ja sittemmin muuttamattoman luettelon nojalla.

Uutena aloitteena ja erityisesti vastauksena muuttuneelle kv tilanteelle Euroopan yhteisöjen komissio on julkaissut vuonna 1996 tiedonannon Euroopan puolustukseen liittyvistä teollisuuden haasteista ja toimista Euroopan tasolla. Tiedonanto edustaa komission näkemyksiä puolustusteollisuuden kehittämisestä ja on luonteeltaan lähinnä keskustelualoite.

Puolustustarvikkeiden vuosituotanto EU:ssa on 50 mrd ECUa vuodessa (n. 300 mmk) eli 2–3 prosenttia koko teollisuuden tuotannosta. Ala työllistää suoraan noin 600 000 henkilöä. Toimialan katsotaan kokonaisuutena olevan vakavissa vaikeuksissa; työvoima on vähentynyt 40 prosentilla viimeisen kymmenen vuoden aikana ja tärkeimpien tavanomaisten aseiden kaupan tase EU:n ja USA:n välillä on 1:10 Yhdysvaltain hyväksi. Lisäksi EU on menettänyt markkinaosuuksia kolmansiin maihin suuntautuvassa kaupassa. EU:n puolustusvälinevienti on tällä hetkellä vähemmän kuin puolet USA:n viennistä, joskin ylijäämäistä.

Ongelmille on useita syitä, joista keskeisimpiä on vuodesta 1987 alkaen laskussa ollut puolustustarvikkeiden kysyntä Euroopassa. Samaan aikaan myös tärkeän vientikohteen, kehitysmaiden, kysyntä on pienentynyt siten, että kun vuonna 1987 maailman asekauppa oli arvoltaan 400 mrd mk, oli se vuonna 1995 enää 150 mrd mk. Lisäksi pääkilpailijamaassa, Yhdysvalloissa, on fuusiokehitys ollut nopeaa. Tällä hetkellä kymmenen USA:n suurimman puolustustarvikeyrityksen koko on kaksinkertainen verrattuna EU:n vastaavaan kymmenikköön. Euroopassa puolestaan rajat ylittävälle yritysjärjestelyille on edelleen huomattavia esteitä. Markkinoiden hajaantuneisuus estää vanhalla mantereella suurtuotannon etujen täysipainoisen hyödyntämisen.

Komission ehdotuksia puolustusteollisuuteen kohdistuviksi yhteisötason toimiksi ovat:

"Euroopan puolustusmarkkinat" eli kilpailun ja yhteisön sisäisen kaupan vapauttaminen. Yleisiä kilpailusäädöksiä ja julkisia hankintoja koskevia määräyksiä tulisi soveltaa mahdollisimman pitkälle myös puolustusosalalla. Asejärjestelmien standardointia ja teknistä yhdenmukaistamista tulisi tehostaa.

Lisäpanostus sekä siviili- että puolustusaloja hyödyttävään kaksikäyttökologiaan kohdistuvaan t&k-toimintaan.

Kauppapoliittiset toimet eli kansallisten vientilupakäytäntöjen sekä vientivalvontajärjestelmien yhtenäistäminen ja tuontitullien yhdenmukaistaminen.

Yhteisötason kehitys puolustukseen liittyvän teollisuuden alalla on sidoksissa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan rakentamiseen.

3. SUOMEN PUOLUSTUSVÄLINETEOLLISUUS JA EUROOPPALAINEN SEKÄ KANSALLINEN TEOLLISUUSPOLITIikka

Suomen puolustusvälineteollisuus koostuu yli 30 yrityksestä, joista suurin osa kuuluu Metalliteollisuuden Keskusliittoon joulukuussa 1994 alan edunvalvontaja yhteistyöelimeksi perustettuun Suomen puolustustarviketeollisuuden toimialaryhmään. Puolustusvälinevalmistus muodostaa useimmissa tapauksissa vain osan yritysten tuotantoa, minkä vuoksi alaa koskevien tilastojen perustana ovat toimialaryhmään kuuluvien yritysten arviot liikevaihdon ja työllisyyden jakautumisesta puolustustarvike- ja siviilituotantoon. Toimialaryhmän yritysten puolustusteollisuudesta tuleva liikevaihto oli 1,3 mrd mk vuonna 1996 (ei sisällä vaatusteollisuutta) eli n. 0,3 % koko Suomen teollisuuden tuotannon arvosta. Henkilöstön määrä jäsenyritysten puolustustarvikevalmistuksessa on 1600.

Ala on perinteisesti ollut kotimarkkinateollisuutta ja sille on ominaista pienet tuotantoyksiköt ja suppea tuotevalikoima. Toimialan merkittävin haaste onkin mittakaavaetujen saavuttaminen. Lisävolyymia tarvitaan liiketaloudellisen kannattavuuden turvaamiseksi ja tulevaisuuden haasteisiin tarvittavan tutkimus- ja tuotekehityspanostuksen mahdollistamiseksi. Mahdollisuudet kotimaisten tilausten lisäämiseen ovat vähäiset, joten viennin kehittäminen ja rakenteelliset järjestelyt ovat avainasemassa tulevaisuuden kannalta. Vientikilpailua kiristää kuitenkin kansainvälisen kysynnän pieneneminen.

Valtioneuvoston päätös (1440/95) huoltovarmuuden tavoitteista toteaa puolustusteollisuudesta: "Sotilaallisen puolustusvalmiuden kannalta välttämätöntä perusteollisuutta ylläpidetään ja kehitetään. Kotimaisen puolustusvälineteollisuuden toimintaedellytykset turvataan ja edistetään alan osallistumista kansainväliseen työnjakoon." Päätöksen mukaisesti tavoitteena on kilpailukykyinen puolustusteollisuus, joka menestyy myös vientimarkkinoilla ja pystyy täyttämään sille asetetut huoltovarmuuteen liittyvät tehtävät. Tähän tavoitteeseen pyritään niin kansallisen kuin eurooppalaisenkin tason toimilla.

Komission esitykset yhteisötason toimenpiteiksi, kuten EU:n sisäisen kaupan vapauttaminen ja t&k -panostukset kaksikäyttökologiaan, toisivat uusia mahdollisuuksia myös Suomen puolustusteollisuudelle; mm. yhtenäisen vientikäytännön muiden EU-maiden kanssa, lisäresursseja teknologian kehittämiseen sekä järjestelmien standardisoinnin ja teknisen yhdenmukaistamisen. Sen sijaan yhteisön sisäisen kaupan pitkälle menevä nopea vapauttaminen siten, että julkisia hankintoja koskevia määräyksiä sovellettaisiin sellaisenaan myös puolustusalaan, toisi vaikeuksia nykyrakenteiselle kotimaiselle teollisuudelle.

Kansallisella tasolla puolustusvälineiteollisuuteen ja sen kehittämiseen on otettu kantaa valtioneuvoston eduskunnalle antamassa selonteossa Euroopan turvallisuuskehityksestä ja Suomen puolustuksesta. Selonteon perusteella kotimaisen puolustustarviketeollisuuden toimintaedellytykset pyritään turvaamaan sekä riittävällä kotimaisella tilauskannalla että edistämällä alan kansainvälistä työnjakoa. Kotimaahan pyritään tukeutumaan maavoimien raskaiden aseiden, ampumatarvikkeiden ja maastoajoneuvojen, merivoimien alusten ja miinojen, taistelijan varustuksen ja elektroniikan erikoistuotteiden valmistuksessa sekä johtamis- ja tietojärjestelmien ylläpidossa. Selonteon lähtökohtana on, että puolustusvoimat tukee keskeisen puolustustarviketeollisuuden säilymistä Suomessa puolustusmenojen puitteissa. Vuosien 1998 ja 1999 puolustusrahoituksen lähtökohtana ovat hallituksen budjettineuvotteluissa hyväksytyt menokehykset. Vuosien 2000–2008 menokehyksiä ja määrärahoja on selonteossa eritelty suuntaa-antavasti: vuosina 2000–2004 materiaalihankintoihin olisi käytettävissä keskimäärin 3,35 mrd mk vuodessa ja vuosina 2005–2008 keskimäärin 2,75 mrd mk vuodessa.

Tarkemmin toimialan ongelmia on pohtinut puolustustaloudellisen suunnittelukunnan asettama, kansanedustajista ja virkamiehistä koostuva Puolustusvälineiteollisuuden turvaaminen Suomessa -työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää, kuinka voidaan turvata kotimaisen puolustusvälineiteollisuuden toimintaedellykset sekä tehdä sen perusteella esitykset siitä, millä teollisuuspoliittisilla ja muilla toimenpiteillä asetetut tavoitteet tulee toteuttaa. Taustalla työryhmän asettamiselle olivat paitsi puolustusvälineiteollisuuden pitkän aikavälin rakenteelliset heikoudet, kuten pieni yrityskoko, vähäinen vienti ja riittämättömät tutkimus- ja kehityspanokset, myös välitön ongelma, joka aiheutuu puolustusvoimien lähivuosina kotimaisiin hankintoihin käytettävissä olevien määrärahojen vähäisyydestä. Työryhmän tehtävään on kuulunut huomioida sekä teollisuuspolitiikkaan että huoltovarmuuteen liittyvät näkökohdat.

Välittömän ongelman ratkaisuksi työryhmä esittää, että puolustushallinto suunnitellaan hankintojaan lähivuosina siten, että kotimainen teollisuus tulee huomioiduksi ja lisäksi kohdentaa tilauksia ensisijaisesti yrityksille, jotka ovat eniten riippuvaisia toimituksista omille puolustusvoimille ja ovat puolustusvoimien kannalta tärkeitä. Lisäksi työryhmä katsoo, että on selvitettävä mahdollisuus lisätä puolustushallinnon lähivuosien kotimaahan kohdennettavissa olevia määrärahoja.

Myös pitkän aikavälin toimintaedellytysten kannalta työryhmä pitää tärkeänä, että puolustusvoimien kotimaisiin hankintoihin ja tuotekehitykseen käytettävissä olevien määrärahojen riittävyys turvataan. Mahdollisen liiketaloudellisesti kannattamattoman, mutta huoltovarmuuden kannalta tärkeän tuotantokyvyn ylläpitäjärjestelmää on työryhmän mielestä kehitettävä. Kansainväliseen työnjakoon osallistumismahdollisuuksien helpottamiseksi työryhmä esittää, että puolustustarvikkeiden vientilupakäytännössä pyrittäisiin pitkäjänteisyyteen ja että harjoitettava vientilupakäytäntö mahdollistaisi kotimaisen teollisuuden osallistumisen kansainvälisiin yhteistyöprojekteihin. Tämän pohjalta työryhmä katsoo, että puolustustarvikkeiden vientilupakäytäntöä tulisi uudistaa delegoimalla yksittäiset lupapäätökset ministeritasolle siten, että valtioneuvosto päättäisi edelleen vien-

nin suuntaviivoista ja periaatteellisista asioista. Parlamentaarisen vuorovaikutuksen lisäämiseksi lupa-asioiden käsittelyä varten perustettaisiin myös poliittisen edustuksen omaava neuvoa-antava lautakunta. Vientimahdollisuuksia tulisi työryhmän mielestä parantaa myös kehittämällä vastakauppaosaamista ja asettamalla puolustusvälineiteollisuus etusijalle päätettäessä vastakauppojen avulla saatavista vientitoimituksista. Valtion teollisuuspoliittisten tukien osalta työryhmä katsoi, että puolustusvälineiteollisuusyrityksiä on kohdeltava samoin kuin muidenkin toimialojen vastaavankokoisia yrityksiä. Lisäksi puolustushallinnon ja teknologian kehittämiskeskuksen on koordinoitava selkeästi tutkimus- ja tuotekehitysrahojen työnjako.

4. PATRIA INDUSTRIES OY

Osana toimialalta edellytettyä rakennekehitystä on valtion määräysvaltaan kuuluvan puolustusteollisuuden voimat koottu yhteen, Patria Industries Oy -konserniksi (aiemmin Suomen Puolustusväline Oy). Uuden yhtiön tytäryhtiöitä ovat Finavitec Oy, Lapua Oy, Patria Vehicles Oy (Sisu Defence Oy), Vammas Oy ja Vihtavuori Oy. Konsernin liikevaihto oli vuonna 1996 yli miljardi markkaa ja henkilöstön määrä 2300. Liikevaihdosta n. 60 % tulee puolustusvälineiden valmistuksesta. Konsernin osuus Suomen puolustusteollisuuden kokonaistuotannosta on 2/3.

Patria Industries Oy on kokonaan valtion omistuksessa ja yhtiön omistajavaltio kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriölle. Hallituksen ohella yrityksellä on parlamentaarisen edustuksen hallintoon tuova neuvottelukunta. Järjestelyllä tähdätään yritysten teknologisen ja muun osaamisen keskinäisen hyödyntämisen lisäksi kannattavuuden parantamiseen hallinnon, markkinoinnin, tuotekehityksen ja päällekkäisen tuotannon järjeistämällä sekä markkinointivoiman kasvattamiseen, erityisesti kovenevaan kansainväliseen kilpailuun vastaamiseksi. Konsernin perustaminen on jo merkittävästi vahvistanut toimialan rakennetta.