Teemu Kalijärvi, tuloksellisuustarkastuspäällikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostolle

Lausuntopyyntönne 1.3.2017

VNS 3/2017 vp Valtioneuvoston puolustusselonteko ja teollinen yhteistyö HX-hävittäjähankkeessa (Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 2/2016)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja kutsunut asiantuntijakuulemiseen 8.3.2017 valtioneuvoston puolustusselonteosta (VNS 3/2017 vp) ja teollisesta yhteistyöstä HX-hävittäjähankkeessa. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys ”Teollinen yhteistyö HX-hävittäjähankkeessa” (VTV:n selvitys 2/2016) julkaistiin 20.12.2016. Valtioneuvoston puolustusselonteko eduskunnalle hyväksyttiin valtioneuvoston yleisistunnossa 16.2.2017. Puolustusselonteon mukaan *Merivoimien sekä Ilmavoimien strategisten suorituskykyhankkeiden (Laivue 2020 ja HX) valmistelua jatketaan ja poistuvat suorituskyvyt korvataan. Hankkeet toteutetaan budjettirahoituksella vuosina 2019–2031. Strategiset suorituskykyhankkeet valmistellaan siten, että ylläpito- ja käyttökustannukset kyetään kattamaan puolustusbudjetista ilman erillisrahoitusta*. Puolustusselonteon linjaukset eivät näin ollen ole muuttaneet VTV:n selvityksessä esitettyjen kehittämisehdotusten ja suositusten soveltamisedellytyksiä.

1 Selvityksen tavoite

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys kohdistui teollisen yhteistyön edellytyksiin käynnissä olevassa HX-hävittäjähankkeessa. Tavoitteena oli selvittää vastakauppatoiminnan (nykyisin teollinen yhteistyö) nykykäytäntöjä ja toimivuutta niin, että tuotettu tieto tukee Hornet-hävittäjien korvaamista koskevan päätöksenteon läpinäkyvyyttä. HX-hankkeen lisäksi tuotettua tietoa voi soveltaa Laivue 2020 -hankkeessa ja muissa puolustusmateriaalihankinnoissa.

Selvityksessä teollinen yhteistyö tarkoittaa puolustusmateriaalihankintojen yhteydessä solmittavaa sopimusta siitä, miten toimittaja sitoutuu tekemään yhteistyötä suomalaisten yritysten kanssa. Teollinen yhteystyö voidaan jakaa suoraan ja epäsuoraan teolliseen yhteistyöhön. Suoralla teollisella yhteistyöllä tuetaan hankittavan järjestelmän käyttöön liittyvää osaamista esimerkiksi kunnossapidossa, huollossa, korjauksessa, ohjelmoinnissa jne. Kansainvälisessä kontekstissa epäsuora teollinen yhteistyö voi olla esimerkiksi ostoja, investointeja, koulutusta, vientiapua, markkinointitukea, teknologian siirtoa tai rahoituksen järjestämistä. Epäsuora teollinen yhteistyö voidaan jakaa sen mukaan, koskeeko se siviili- vai puolustussektoria (yleisen teknologisen osaamisen turvaaminen, muihin puolustusjärjestelmiin liittyvän ymmärryksen lisääminen). Uudessa sääntely-ympäristössä on pitkälti tulkintakysymys, kuinka laajaksi puolustukseen liittyvä teollinen pohja voidaan määritellä.

2 Teollisen yhteistyön sääntely-ympäristö on muuttunut

Euroopan komission mukaan teollinen yhteistyö vääristää vapaita markkinoita. Vuonna 2012 säädettiin laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011) EU:n puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin (2009/81/EY) edellyttämällä tavalla. Vaatimuksesta voidaan perussopimuksen artiklan 346 (SEUT 346) perusteella poiketa, mikäli keskeiset turvallisuusedut sitä edellyttävät. Artiklan 346 mukaan ”mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusetujensa vastaiseksi” (1a) ja ”jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeellisiksi keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan; nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan saa heikentää sellaisten tuotteiden kilpailun edellytyksiä sisämarkkinoilla, joita ei ole tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön” (1b). Julkisia puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevasta laista voidaan kuitenkin poiketa, mikäli kansallinen turvallisuus näin edellyttää. Suomi ei ole tähän mennessä tehnyt uudessa sääntely-ympäristössä sellaisia puolustusmateriaalihankintoja, joissa olisi edellytetty teollista yhteystyötä. Voimassa olevat teollisen yhteistyön sopimukset ovat vuotta 2011 edeltävältä ajalta.

Teollinen yhteistyö ei enää voi kohdistua talouden ja työllisyyden edistämiseen vaan ainoastaan puolustuksen toiminnan turvaamiseen. Epäsuora teollinen yhteistyö on perusteltavissa vain sotilaallisen yhteistyön osalta. Teollinen yhteistyö, sekä suora että epäsuora, on yksi keino tukea optimaalisen suorituskyvyn hankintaa puolustusvoimille. EU:n nykyisessä sääntely-ympäristössä mahdollisimman laaja teollinen yhteistyö ei kuitenkaan voi olla hankinnan itsetarkoitus.

3 Teollinen yhteistyö lisää hankinnan hintaa

Suomen tulevan hävittäjähankinnan on arvioitu maksavan 7—10 miljardia euroa. Selvityksessä kuullut asiantuntijat arvioivat täysimääräisen teollisen yhteistyön vaateen lisäävän hankinnan kustannuksia n. 10 prosenttia. Sääntely-ympäristön muuttumisen vuoksi teollisen yhteistyön vaade ei kuitenkaan voisi kohdistua koko kauppasummaan. 1990-luvun Hornet-hankinnassa suoran teollisen yhteistyön osuus oli n. 15 prosenttia järjestelmän hankintahinnasta. Jos uudet hävittäjät maksaisivat 10 miljardia euroa ja suoran teollisen yhteistyö osuus olisi tuo 15 prosenttia hankintahinnasta, jäisi suoran teollisen yhteistyön hintavaikutus n. 150 miljoonaan euroon. Nämä laskelmat ovat vain suuntaa-antavia ja perustuvat 1990-luvun Hornet-hankinnan kokemuksiin. Vastaava laskelma voidaan esittää myös epäsuoran teollisen yhteistyön osalta.

4 Teollista yhteistyötä tarvitaan huoltovarmuuden turvaamiseksi

Kun arvioidaan teollisen yhteistyön valtiontaloudellista tarkoituksenmukaisuutta, tulee arvioinnissa kustannusvaikutusten lisäksi huomioida, että teollinen yhteistyö vaikuttaa huoltovarmuuteen ja on siten investointi uskottavaan puolustukseen. Puolustusnäkökulmasta Hornetien suorituskyvyn korvaamisessa ei ole kyse vain monitoimihävittäjän ja asejärjestelmän ostosta, vaan hankinnalla on myös laajempi turvallisuuspoliittinen ulottuvuus. Huoltokyvyn toimintamallin on oltava uskottava, ja kotimaisen teollisuuden osuus on tässä mallissa oleellinen. Teollisen yhteistyön kontekstissa huoltovarmuus merkitsee sitä, että Suomelle saadaan hankinnan yhteydessä ostettua operointiin tarvittava teknologia, käyttöoikeudet ja osaaminen koko käyttöajalle.

Kriittinen teknologia on asejärjestelmissä usein sellaista, ettei sitä vapailta markkinoilta voida rahalla ostaa, vaan teollista yhteistyötä käytetään kaupan mahdollistamiseen. Monitoimihävittäjä sisältää teknologiaa, jota ei voida kriisin aikana hyödyntää, ellei varmistuta siitä, että hankinnan yhteydessä saadaan ostettua oleelliset ohjelmistokoodit ja oikeus käyttää niitä. Vain valtioiden välinen luottamus

mahdollistaa asejärjestelmän sisälle pääsemisen. Yritykset eivät mielellään luovu yrityssalaisuuksistaan, joten teollisen yhteistyön sopimus toimii neuvottelustrategiana. Puolustusmateriaalin markkinat ovat sellaiset, että ilman teollista yhteistyötä ei välttämättä pystytä ostamaan tarvittavaa korkeaa teknologiaa, koska myyjä ei todennäköisesti halua myydä pelkkää teknologiaa. HX-hankkeessa tarjoajien erot tulevat esiin teknologian luovutusehdoissa. Selvityksen perusteella teollisen yhteistyön tarve HX-hankkeessa on uskottavasti argumentoitu ja johdonmukaisesti esitetty.

5 Teollinen yhteistyö vaikuttaa markkinoihin

Selvityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että tutkimusten mukaan kompensaatiotoiminnan on todettu vaikuttavan sekä siihen osallistuvien yritysten liiketoimintaratkaisuihin että ulkopuolelle jäävien yritysten kilpailuasemaan. Teollisesta yhteistyöstä hyötyvät vain siihen osallistuvat yritykset. Teollinen yhteistyö voi heikentää siihen osallistuvien yritysten tuotteiden laatua (ei kilpailupainetta), nostaa tuotteiden hintaa (varma ostaja), vaikuttaa negatiivisesti yritysten innovaatiopotentiaaliin (ei pakkoa tuotekehitykseen) ja heikentää edellytyksiä toimia vapailla markkinoilla (teollinen yhteistyö heikko preferenssi).

Teolliseen yhteistyöhön ja vastakauppoihin on kuitenkin yleensä suhtauduttu positiivisena asiana, eikä toiminnassa ole huomioitu mahdollisia negatiivisia vaikutuksia markkinoihin. Kompensaatiovelvoitteella tarkoitetaan niitä ehtoja, joihin teollisen yhteistyön sopimuksen tehnyt toimittaja on kokonaisuudessaan sitoutunut. Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimii kompensaatiotoimikunta, joka päättää teollisen yhteistyön sopimuksen solmineiden yritysten kompensaatiovelvoitteiden hyväksymisestä yritysten hakemusten perusteella. Teollisen yhteistyön perusteet ovat muuttuneet huomattavasti vuoden 2012 jälkeen, mutta selvityksen havaintojen perusteella toimintatapaa ei ole vielä käytännössä muutettu. Kompensaatiotoimikunnan tulevaa toimintaa tulisi tarkastella kriittisesti niin prosessin läpinäkyvyyden, tehokkuuden kuin tietopohjankin kannalta. Työ- ja elinkeinoministeriö on tähän asti seurannut kompensaatiokertymän täyttymistä muttei raportoinut siitä. Puolustusvoimien logistiikkalaitos (ja sen edeltäjät) on puolestaan valvonut suoran teollisen yhteistyön sisältöä.

Selvityksen perusteella kompensaatiotoimikunnan rakennetta ja toimintatapaa olisi syytä tarkistaa. Vanhat teollisen yhteistyön sopimukset jatkuvat ainakin vuoteen 2021. Näistä sopimuksista ei ole annettu julkisuuteen liikesalaisuuteen vedoten muuta tietoa kuin toimittajan kompensaatiovelvoitteen täyttyminen. Koska kyse on kuitenkin teollisuuden tukemisesta veronmaksajien kustantamalla instrumentilla, olisi syytä selvittää mahdollisuuksia myös hyödynsaajien julkaisemiseen ja epäsuoran teollisen yhteistyön kohdentumisen avaamiseen. Aktiiviseen tiedottamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota, koska toimintatavan ei voida olettaa muuttuvan automaattisesti toimintaympäristön muuttuessa. Toiminnan läpinäkyvyyden kannalta olisi suositeltavaa tiedottaa avoimemmin kompensaatiotoiminnan vaikutuksista.

Lisätietoja:

Teemu Kalijärvi, tuloksellisuustarkastuspäällikkö, p. (09) 432 5789, teemu.kalijarvi@vtv.fi

Marko Männikkö, ylijohtaja, p. (09) 432 5803, marko.mannikko@vtv.fi