PIA
SUOMEN PUOLUSTUS- JA
ILMAILUTEOLLISUUSYHDISTYS

MUISTIO

Karanko

21.3.2017

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

PUOLUSTUS- JA ILMAILUTEOLLISUUS PIA RY:N NÄKEMYS TEOLLISESTA YHTEISTYÖSTÄ HX -HANKKEESSA

1 Teollisuus osana puolustusjärjestelmän kokonaiskykyjä ja sotilaallista huoltovarmuutta

Kaikkien puolustushaarojen järjestelmien elinkaaren aikainen tuki normaali- ja poikkeusoloissa on täysin riippuvainen suomalaisesta puolustusteollisuudesta. Teollisuus turvaa tärkeät puolustusjärjestelmät ja elintärkeät toiminnot joko omilla tuotteillaan ja osaamisellaan tai ylläpitämällä, korjaamalla, modifioimalla ja kehittämällä ulkomailta hankittuja järjestelmiä. Tämä pitää paikkansa myös HX- ja Laivue2020 -hankkeissa.

Valittava kone on monimutkainen järjestelmäkokonaisuus, jossa järjestelmän suorituskyvyn kannalta kriittisiä, itsenäistä kykyä vaativia kohteita ovat itse lentokoneen ja sen rakenteen lisäksi tutka, elektronisen sodankäynnin järjestelmät, tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmät sekä virtuaaliset koulutusjärjestelmät (simulaattorit). Suorituskyky määräytyy entistä voimakkaammin näiden järjestelmien ja niihin liittyvien ohjelmistojen kautta, mikä lisää merkittävästi ylläpitovaiheessa tietoteknisen työn määrää.

Huoltovarmuus tarkoittaa HX-järjestelmässä erityisesti kotimaista itsenäistä kykyä järjestelmän käyttöön, kehittämiseen, operatiivisen suorituskyvyn maksimointiin, korjaamiseen ja modifiointiin. Osaamista on oltava teollisuudessa, tiedeyhteisössä, puolustusvoimissa sekä Sotilasilmailuviranomaisella (SVY). Perinteisempään huoltovarmuuskäsitykseen liittyvät varmuusvarastot tai toimitusketjujen turvaaminen eivät riitä varmistamaan HX-järjestelmän käytettävyyttä valmiuden eri asteiden edellyttämässä laajuudessa ja riittävällä reagointikyvyllä, mikä edellyttää itsenäisen kyvykkyyden rakentamista kriittisten ylläpitotoimintojen osalta.

Kotimaisen teollisuuden tuottama tuki, palvelut ja tuotteet puolustusvoimille ja siten sotilaallinen huoltovarmuus on mahdollista vain, jos teollisuudella on pysyvää tilauskantaa koti- ja ulkomailta.

2 Säädösympäristön muutos

Puolustusmateriaalihankinnat on tuotu osaksi EU:n sisämarkkinoita EU:n Puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivillä (2009/81/EY, ns. PUTU direktiivi). Direktiivin suurin muutos Suomen toimintaympäristöön on vastakauppojen (offsets) kieltäminen. Ne ovat nykyään mahdollisia vain hyvin perustelluissa poikkeustapauksissa. Direktiivi on toimeenpantu kansallisesti Puolustus- ja turvallisuushankintalailla (1531/2011, ns. PUTU laki). Suomen PUTU -laki säätää myös kansallisista hankintamenttelyistä silloin, kun direktiiviä ei sovelleta kyseiseen hankintaan.

Direktiivin soveltamisalassa on useita poikkeuksia ja niistä yksi keskeisimmistä on Sopimuksen Euroopan Unionin toiminnasta (SEUT) artikla 346. Artiklan mukaan:

> *1. Perussopimusten määräykset eivät estä soveltamasta seuraavia sääntöjä:*
>
> *a) mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusetujensa vastaiseksi;*
>
> *b) 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.*

Jäsenvaltio voi vedota SEUT346 artiklan kohtiin ja olla noudattamasta PUTU -direktiivin säätelyä. Samoin jäsenvaltio voi perustella teollisen yhteistyön vaatimusta vain SEUT 346:lla. Vaatimuksen tulee liittyä keskeisiin kansallisiin turvallisuusetuihin eikä teollinen yhteistyö saa vääristää siviilituotteiden markkinoita.

HX -hanke on päätetty tehdä em. tavalla kansallisella menettelyllä vedoten SEUT346 artiklaan. Suomen tulee kyetä perustelemaan asiansa tarvittaessa. Viime kädessä artiklan käytön ja teollisen yhteistyön vaatimuksen oikeutus voidaan ratkaista EU tuomioistuimessa. Käytännössä jäsenvaltiot ovat tehneet suurimman osan hankinnoistaan vedoten ko. artiklaan. Pienten ja suurten jäsenmaiden ero näkyy siinä, että pienet jäsenmaat ovat asettaneet teollisen yhteistyön vaatimuksen ja suuret jäsenmaat ovat tehneet hankintansa kansallisilta toimijoiltaan kaikki artiklaan vedoten.

Keskeiset turvallisuusedut voivat edellyttää mm. riittävän puolustusteollisen kapasiteetin, teknologian ja osaamisen säilyttämistä jäsenvaltiossa. Komission näkemyksen mukaan jäsenvaltion on nämä määriteltävä esimerkiksi hallinnon statukseltaan korkeissa asiakirjoissa, kuten strategioissa tai selonteoissa.

Suomessa keskeiset kansalliset turvallisuusedut ja kriittisten suorituskykyjen hallinnan kannalta keskeisimmät teknologia-alueet on määritelty ennen kaikkea Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (2013) sekä Valtioneuvoston periaatepäätöksessä Suomen puolustuksen ja teknologisen perustan turvaamisesta (2016). Vuoden 2017 puolustusselonteko viittaa myös em. periaatepäätökseen.

3 Teollinen yhteistyö HX -hankkeessa

HX -hankkeessa, kuten muissakin puolustusmateriaalihankkeissa Suomessa, teollinen yhteistyö voidaan jakaa suoraan ja epäsuoraan yhteistyöhön. Suomalaisella teollisuudella voi olla niiden kautta keskeinen rooli hankkeessa. Suomalaisen teollisuuden osaaminen ja kyvykkyys ratkaisevat sen, miten järjestelmä on käytettävissä kaikissa turvallisuustilanteissa.

Suora teollinen yhteistyö kohdistuu hankittavaan järjestelmään ja sen elinkaaren ylläpitoon. Suorasta teollisesta yhteistyöstä hyviä esimerkkejä ovat mm. Patrialle, Millogille ja Installe luotu kyky ylläpitää, huoltaa ja integroida keskeisiä

asejärjestelmiämme. Epäsuora yhteistyö koostuu erilaisista transaktioista ja sen kohteena on valtion keskeisten turvallisuusetujen kannalta tärkeän teknologian ja osaamisen kehittäminen ja siirto Suomen puolustus- ja turvallisuusteollisuudelle.

Suomalaisella teollisuudella on kyky ja halu vastata puolustusvoimien tarpeeseen suoralle ja epäsuoralle teolliselle yhteistyölle. Suomessa on korkeatasoista osaamista jo nykyisten järjestelmien tuessa ja ylläpidossa. Lisäksi suomalaisella teollisuudella on esittää korkean teknologian tuotteita ja kehitysyhteistyömahdollisuuksia epäsuoran teollisen yhteistyön hankkeiksi. HX -hanke tuo suomalaisen teollisuuden yhteen maailman johtavimpien teknologiayritysten kanssa ja tämä mahdollisuus tulee hyödyntää. PIA on jo muutaman vuoden ajan saattanut yhteen suomalaista teollisuutta yhteen ulkomaalaisten tarjoajien kanssa. Suomalaisen teollisuuden tulee osaltaan valmistautua hankkeeseen ja PIA onkin aloittanut projektin, jolla teollisuuden kyvykkyyksiä kartoitetaan ja kehitetään. Yrityksen osallistuminen yhteistyöhön ei ole mahdollista ilman, että sillä tuetaan puolustusvoimien suorituskykyjä tai ilman sen omaa aktiivisuutta.

On kuitenkin huomautettava, että ellei suoraa tai epäsuoraa teollista yhteistyötä hankkeessa vaadita, ei kotimainen kyvykkyys tai kehitystoiminta toteudu. Puolustusvoimien tahtotila järjestelmien itsenäiselle käytölle, niiden suorituskyvyn ja elinjakson maksimoinnille ja kehittämiselle sekä epäsuoralle yhteistyölle ratkaisee sen, minkälaisia mahdollisuuksia suomalaiselle teollisuudelle hankkeessa aukeaa.

3.1 Suora teollinen yhteistyö HX -hankkeessa

Parhaimmillaan suora teollinen yhteistyö kehittää ja rakentaa kansallista ylläpito- ja integrointikykyä. HX -järjestelmän itsenäinen suomalainen kyvykkyys rakennetaan jo hankintavaiheessa ennen kaikkea teollisen yhteistyön keinoin. Kustannustehokkuutta tai itsenäistä kykyä ei ole saatavissa muulla tavoin. Kyvykkyys muodostuu

- suunnittelutiedosta (tietokonemallit, piirustukset, spesifikaatiot, muu tekninen dokumentaatio),
- ohjelmistokoodeista ja ohjelmistojen rajapintamäärittelyistä,
- erikoistyövälineistä,
- testilaitteista,
- koulutuksesta tai muusta suunnitelmallisesta tiedon siirrosta
- sekä erityisesti Suomessa tehtävän käytännön työn kautta jolla osaaminen systemaattisesti rakennetaan, juurrutetaan ja ylläpidetään kotimaassa.

Hankintavaiheessa nämä asiat voidaan ottaa luontevaksi osaksi hankittavaa kokonaisuutta. Kilpailutilanteessa järjestelmätoimittaja joutuu tarjoamaan sellaista tietoa ja kyvykkyyttä, jota se ei muussa tilanteessa haluaisi myydä sekä pitämään hinnan kohtuullisempana kuin ilman kilpailua. Hankintapäätöksen jälkeen samojen tavoitteiden saavuttaminen on merkittävästi vaikeampaa, joskus jopa mahdotonta, koska puolustustarvikkeiden osalta ei velvollisuutta näiden myyntiin ole kuin siinä laajuudessa, joka kaupallisiin sopimuksiin tai valtiosopimuksiin mahdollisesti on kirjattu. Hankintapäätöksen jälkeen näiden kyvykkyyksien hankkiminen on myös todennäköisesti merkittävästi kalliimpaa, koska järjestelmävalinnan jälkeen ei voida enää ylläpitää kilpailutilannetta. Itsenäisen kotimaisen kyvykkyyden rakentaminen luo myös järjestelmän alkuperäiselle toimittajalle kilpailutilanteen koko elinkaaren ajaksi.

3.2 Epäsuora teollinen yhteistyö HX -hankkeessa

Epäsuora teollinen yhteistyö kohdistuu valtioneuvoston periaatepäätöksessä mainittuihin kriittisiin teknologioihin ja osaamisalueisiin. Näitä ovat erimerkiksi erilaiset viestintä-, valvonta ja sensorijärjestelmät, erilaiset materiaaliratkaisut sekä laajojen järjestelmäkokonaisuuksien hallintaan liittyvät teknologiat. Uudessa sääntely-ympäristössä on pitkälti tulkintakysymys, kuinka laajaksi puolustukseen liittyvät kriittiset teknologiat ja osaamisalueet voidaan määritellä.

Epäsuorassa yhteistyössä näemme mahdollisuuksia suomalaisen puolustus- ja turvallisuusteollisuuden uudistumiseen ja kansainvälistymisen kehittämiseen. Tätä kautta tuotetaan myös sotilaallista huoltovarmuutta ja itsenäisen kyvyn ylläpitoa. Lisäksi epäsuoralla yhteistyöllä on mahdollisuus kehittää puolustusjärjestelmän muita osa-alueita yhteistyössä kotimaisen ja ulkomaisen teollisuuden kesken.

4 PIA:n kommentit VTV:n raporttiin

Kuten edellä olevasta ilmenee, PIA on pitkälti samaa mieltä VTV:n raportin johtopäätöksistä koskien teollista yhteistyötä, sen tarpeellisuutta sekä sen käytön mahdollisuutta nykyisessä lainsäädännöllisessä tilanteessa.

Sen sijaan PIA ei täysin jaa VTV:n näkemyksiä teollisen yhteistyön kustannuksista, markkinavaikutuksista ja käytännön prosesseista.

4.1 Teollisen yhteistyön kustannukset

VTV käsittelee teollisen yhteistyön kustannuksia vain investointikustannuksena. Se ei ota huomioon kustannussäästöjen aikaansaamista järjestelmän elinkaaren aikana Teollisen yhteistyön vaatimus lisää hankinnan hintaa, mutta sen avulla rakennettavalla kotimaisella kyvykkyydellä voidaan saada aikaan huomattavat kansantaloudelliset säästöt järjestelmän kokonaiskustannuksissa. Hankintahinta on vain osa hankittavan järjestelmän kustannuksista. PIA toi asian esille jo raportin tekovaiheessa.

On korostettava, että VTV:n mainitsema 10 % lisähinta on vain yksi esimerkki, joka ei perustu laskelmiin. Vielä on liian aikaista sanoa, kuinka suureksi teollisen yhteistyön osuus muodostuu ja mikä sen lisähinta tulee olemaan.

VTV:n mukaan teollisen yhteistyön hinnanlisäys on pois ostettavien koneiden määrästä. PIA:n näkemys on, että jos Suomeen luodaan teollisella yhteistyöllä riittävä kyky järjestelmän ylläpitoon ja korjaukseen, nostaa se koneiden käytettävyyttä, jolloin suurempi joukko hankituista koneista on mahdollista jatkuvasti säilyttää tehtäväkelpoisena ja näin valmiina toteuttamaan niille osoitettavia tehtäviä. Ulkomaisen ylläpitoverkoston varaan jääminen johtaa tilanteeseen, jossa merkittävä osa koneita ja niihin liittyviä varalaitteita odottaa toimenpiteitä, sillä ulkomaisilla toimijoilla heidän kotimaansa asiakas tarpeet ovat aina ensisijaisia. Kotimaisella osaamisella on myös kyetty pidentämään nykyisten järjestelmien elinkaarta.

Hornetien kokoonpanosta 1990-luvun alussa maksettu 167 miljoonan markan lisäsumma (noin 1 % hankinnan kokonaishinnasta) on ollut merkittävä osa sitä osaamiskokonaisuutta, jolla on saatu Hornetien rakenteiden väsymiskorjauksissa ja

rakenteiden eliniän hallinnassa n. 500 miljoonan euron säästöt elinkaaren aikana verrattuna järjestelmän alkuperäistoimittajan tarjoamiin ratkaisuihin.

Sekä nykyisen Hornet- että Hawk kaluston ylläpidossa on voitu osoittaa itsenäisellä kotimaisella kyvykkyydellä saavutetun lähes 2 miljardin euron säästöt järjestelmien elinkaarien aikana. Nämä saavutetut säästöt ovat tulleet mahdollisiksi ainoastaan siten, että Suomessa olleeseen hyvään osaamispohjaan on hankintavaiheessa teollisen yhteistyön kautta siirretty sellaista tietoa ja osaamista, jota pelkästään kotimaisin voimin ei olisi pystytty rakentamaan. Ratkaisevaa onkin uuden järjestelmän suorituskyvyn ylläpidon suunnittelu koko elinjakson yli ja tämän suunnitelman edellyttämät päätökset jo järjestelmän hankintavaiheessa.

Puolustusselonteossa todetaan, että molemmat strategiset suorituskykyhankkeet valmistellaan siten, että ylläpito- ja käyttökustannukset kyetään kattamaan puolustusbudjetista ilman erillisrahoitusta. Ylläpito- ja käyttökustannusten kattaminen puolustusbudjetista edellyttää kotimaista kyvykkyyttä järjestelmien ylläpidolle.

Vaikka teollista yhteistyötä ei voi enää perustella taloudellisilla seikoilla, on huomattava, että Suomessa toimivan, Suomeen rekisteröidyn ja Suomeen veronsa maksavan yrityksen liikevaihdosta merkittävä osa palautuu suorina ja välillisinä veroina ja veronluonteisina maksuina yhteiskunnan käyttöön siinä, missä ulkomaisen toimijan tapauksessa kaikki rahavirrat poistuvat maasta pysyvästi. Suomen suurimman puolustusalan yrityksen, Patria Oyj:n esimerkissä liikevaihdosta palautuu noin puolet valtiolle ja kunnille. Hankintavaiheessa rahavirrat menevät pääasiassa ulkomaisille toimijoille, mutta ylläpitovaiheessa on mahdollista huomioida myös kotimaisia palveluntarjoajia.

4.2 Teollisen yhteistyön markkinavaikutukset

Teollinen yhteistyö vaikuttaa markkinoiden vapaaseen toimintaan kuten raportissa todetaan. On kuitenkin huomioitava, ettei puolustusmateriaalimarkkinat lähtökohtaisesti toimi ns. vapaiden markkinoiden sääntöjen mukaisesti. Erityisesti merkittävien asejärjestelmien osalta hankintapäätökset ovat myös poliittisia. Teollinen yhteistyö ei Suomessa ole ollut ohjaava hankintaperuste eikä sen odoteta sitä olevan HX -hankkeessakaan.

Teollisessa yhteistyössä kilpailutilanne säilyy eikä se johda VTV:n näkemiin laadun heikennyksiin, innovaatioiden tyrehtymiseen ja/tai hinnan nousuun, saati vaikuttaisi negatiivisesti yritysten toimintaedellytyksiin. Päinvastoin, juuri näitä asioita on mahdollisuus kehittää teollisen yhteistyön keinoin.

On totta, että teollinen yhteistyö vaikuttaa puolustusmateriaalimarkkinoilla toimivien yritysten keskeisiin suhteisiin ja yhteistyöjärjestelyissä mukana olevat yritykset saavat siitä hyötyä. Koska teollisen yhteistyön vaade on lähdettävä puolustuskyvyn turvaamisesta ja kehittämisestä, ei alun perinkään kaikilla yrityksillä ole siihen mahdollista osallistua. Jos yrityksen liiketoiminta on vakaalla pohjalla ja se toimii puolustusvoimille kriittisillä aloilla, on sillä mahdollisuus osallistua teollisen yhteistyön järjestelyihin. Tässä onnistuminen on suureksi osaksi yrityksestä itsestään, ei viranomaisista kiinni. Näkemyksemme mukaan teollisella yhteistyöllä tuetaan puolustusjärjestelmän kehittämistä, se ei ole yritystukea puolustus- ja turvallisuusteollisuudelle.

Puolustusmateriaalimarkkinoiden luonteesta johtuen alalla ei olla luontaisen halukkaita etsimään uusia yhteistyökumppaneita oman maan ulkopuolelta. Korkeatasoisenkin, lähinnä PK -valtaisen, suomalaisen teollisuuden on haastavaa tehdä itsensä ja ratkaisunsa näkyväksi maailmanlaajuisesti. Teollisen yhteistyön vaatimus pakottaa ulkomaisen toimijan tutustumaan suomalaiseen teollisuuteen ja sen tarjoamiin mahdollisuuksiin. Jos suomalainen teknologia/ratkaisu on tarpeeksi kilpailukykyinen, ei kompensaatiokelpoisuus ole kaupan toteutumisen ehto. Tällaista ”pakkoa” ovat kiitelleet myös alan suuret kansainväliset yritykset, sillä yhteistyö on myös auttanut heitä parantamaan kilpailukykyään.

4.3 Teollisen yhteistyön käytännön prosessit

VTV kritisoi nykyisiä käytäntöjä mm. riippumattomien selvitysten ja läpinäkyvyyden puutteesta. Lisäksi raportissa kritisoidaan eri toimijoiden roolia ja kompensaatiotoimikunnan toimintaa. Erityisesti huolen kohteena on epäsuora teollinen yhteistyö.

PIA ei täysin näe asiaa VTV:n esittämällä tavalla. PIA tilastoi erikseen alan teollisuutta ja sekä PIA:lla että Kompensaatiotoimikunnalla on hyvä näkemys teollisen yhteistyön tilanteesta ja vaikuttavuudesta suomalaisille yrityksille. On myös huomattava, ettei puolustusteollisuudella ole ollut käytettävissään raportissa mainittuja ”muita instrumentteja”, joilla olisi saanut tuloksia vastaavalla investoinnilla. Tällaista vertailua on siten mahdotonta tehdä.

Puolustusmarkkinoilla on tavallista, että erilaiset kehityshankkeet tai markkina-avaukset ovat salaisia ainakin siihen asti, kunnes asiakas haluaa asiasta tiedottaa. Tämä koskee myös teollisen yhteistyön hankkeita. Läpinäkyvyyden lisääminen on toki lähtökohtaisesti suositeltavaa, mutta siinä tulee ottaa huomioon yrityssalaisuudet, puolustusmarkkinoiden luonne ja sensitiivisyys.

Kompensaatiotoimikunnassa on edustettuna kolme eri hallinnonalaa. PIA ei siten jaa VTV:n huolta siitä, etteikö hankkeiden systemaattista seurantaa olisi. Hankkeita ohjaa puolustusvoimien tarpeet ja luotamme siihen, että kompensaatiotoimikunta kykenee tarvittavaan kriittiseen tarkasteluun ja hankkeiden sisältöanalyysiin. Toiminnan avoimuuden nimissä olisi hyvä raportoida siitä, onko hankkeiden alkuperäiset tavoitteet saavutettu.

PIA käy jatkuvaa vuoropuhelua eri hankkeissa toimivien ulkomaisten toimittajakandidaattien kanssa. Keskusteluissa ei ole tullut esille se, että toimittajat pitäisivät Suomen kompensaatioprosessia epäselvänä tai erityisen työllistävänä. Päinvastoin yleinen näkemys on ollut, että suomalaisen viranomaisen toiminta on selkeää, tehokasta ja läpinäkyvää.