



## **Selvitysluonnoksesta annetut lausunnot**

### **Teollinen yhteistyö HX-hävittäjähankeessa (2/2016) 282/54/2016**

Puolustusministeriö, 12.12.2016, FI.PLM.2016-6569 647/00.06.99/2016

Työ- ja elinkeinoministeriö, 12.12.2016, TEM 25/S/2016

Pääesikunta, 13.12.2016, AM22882 638/15.02.05.05/2016

Ilmavoimien esikunta, 14.12.2016



Valtiontalouden tarkastusvirasto

VTV:n selvitysluonnos 2.12.2016 Dnro 282/54/2016

### Teollinen yhteistyö HX-hävittäjähankeessa

Puolustusministeriö pitää VTV:n selvitystä hyvänä avauksena asiassa. Selvitysluonnoksessa on perustellusti kuvattu teollisen yhteistyön merkitys puolustusjärjestelmän tukena ja luonnoksessa esitetyt havainnot ovat PLM:n näkökulmasta pääosin oikeansuuntaisia. PLM haluaa kuitenkin tuoda esiin joitain kokonaisuuden arvioinnin kannalta keskeisiä seikkoja.

Kyseessä on varsin haastava kokonaisuus, sillä olisi kyettävä erottamaan mm. kolmet eri vastaosto/teollisen yhteistyön säännöt, jotka ovat olleet voimassa osittain päällekkäin. Näin siksi, että järjestelmää on kehitetty kaiken aikaa vastaamaan kulloinkin olemassa olevaa toimintaympäristöä ja lainsäädäntöä. Selvityksessä ei ole huomioitu, että 1980-luvulla luotuja ja Hornet -hankinnan aikaan käytettyjä vastaostosääntöjä on muutettu jo vuonna 2002 huomattavasti enemmän suoria vastaostoja ja huoltovarmuutta korostaviksi. Luonnoksessa verrataan useassa kohtaa nykytilaa ja 1980-luvun sääntöjä, vaikka todellisuudessa pitäisi verrata toisiinsa nykytilaa ja vuoden 2002 sääntöjä. Tekstissä mainitaan useassa kohtaa suorien vastaostojen osuuden olevan noin 15 % kauppasummasta. Tämä piti paikkansa Hornet -vastaostojen osalta ja siis 1980-luvun sääntöjen mukaan, mutta ei enää 2002 jälkeen. Tuo 15 % olettaen toistuu tekstissä useaan otteeseen mm. tiivistelmän sivuilla 1 ja 2 sekä selvityksen sivuilla 14 ja 18. Sama 15 % on ollut pohjana myös tehdyissä laskelmissa.

Suoraan prosenttiosuuksien mukaan tehdyt laskelmat lienevät luotettavuudeltaan kyseenalaisia. Esimerkiksi tiivistelmän sivulla 1 todetaan teollisen yhteistyön lisäävän hankinnan kustannuksia miljardilla eurolla (10 % x 10 mrd). Perusteita tällaiselle olettamukselle ei kuitenkaan ole. Lopputulos tulee muodostumaan osana neuvottelumenetelyä kompromissien perusteella ja riippuen siitä, mitä huoltovarmuutta hankitaan suoraan hankintasopimuksen kautta ja mikä osuus pyritään saamaan teollisen yhteistyön muodossa. Kuten selvityksessäkin on todettu mahdollisimman laaja teollinen yhteistyö ei voi olla, eikä ole, itsetarkoituksena.

Luonnoksessa todetaan sivuilla 18 ja 30, että "epäsuoran teollisen yhteistyön kohdalla olisi nimettävä ne vastuutahot, jotka seuraavat epäsuoran teollisen yhteistyön sisältöä ja sen yhteensopivuutta puolustuksen päämäärien kanssa." Tämä puute on huomioitu osana strategisten hankkeiden valmistelua ja Pääesikuntaa on jo pyydetty nimeämään yhteyshenkilö tämän puolustushallinnollisen osaamisen koordinoimiseksi. Tällöin puhutaan osaamisen huoltovarmuudesta ja sen kytkemisestä Pääesikunnan teknologiasta strategiaan ja siinä kuvattuihin kriittisiin suorituskykyalueisiin ja erityisen merkityksellisiin teknologia-alueisiin. Tämä yhteyshenkilö tulee olemaan mukana teollisen yhteistyön



ROMA / HN Jari Takanen

sopimuksen epäsuoran osan valmistelussa, tarjousten arvioinnissa ym. sekä jatkossa lausunnon antajan roolissa kompensatiotoimikuntaan päin.

Luonnoksesta saa käsityksen, että työnjako PLM:n ja TEM:n välillä olisi epäselvä. Luonnoksessa sivulla 26 todetaan, että "Nykyssä puolustusministeriö päättää sopimuksen sisällön, mutta työ- ja elinkeinoministeriö tulkitsee sitä." TEM:n tehtävänä on kuitenkin vain sopimuksen hallinnointi, ei tulkinta, joka kuuluu PLM:lle. TEM on luonnollisesti mukana myös sopimusneuvotteluissa ja PLM osallistuu hallinnolliseen valmisteluun yhdessä TEM:n ja vastaastovelvollisten kanssa sekä kompensatiotoimikunnan toimintaan. Yhteistyö on käytännössä läheistä eikä niin erillistä kuin asian kuvauksesta voisi antaa ymmärtää. Vastuut ovat selkeitä, ja järjestelyllä on saatu mahdollisimman laaja osaaminen teollisen yhteistyön kokonaisuuden hallintaan.

Luonnoksessa sivulla 26 todetaan, että "sellaisilta yrityksiltä, jotka eivät olleet saaneet mahdollisuutta osallistua teolliseen yhteistyöhön, ei ole selvitetty, miten kompensatiotoiminta vaikutti heidän toimintaansa." PLM:n käsityksen mukaan tällaisen selvityksen tekeminen on käytännössä mahdotonta. Selvityskenttänä olisi lähes kaikki Suomessa toimivat yritykset ja mahdollisesti saatavat vastaukset täysin arvailua.

Luonnoksessa sivulla 27 todetaan, että "Ostokriteereissä teollinen yhteistyö on huoltovarmuuden kanssa siis vasta kolmantena suorituskyvyn ja hinnan (sis. elinkaarikustannukset) jälkeen". Hankkeen päätöksentekokriteereinä on mainittu ulko- ja turvallisuuspolitiikka, teollinen yhteistyö- ja huoltovarmuus, suorituskyky ja elinkaarikustannukset. Näiden keskinäistä järjestystä tai painoarvoja ei kuitenkaan ole päätetty. Kuten VTV on selvityksessä ansiokkaasti kuvannut, huoltovarmuus on erittäin keskeinen tekijä päätöksenteossa.

Luonnoksessa todetaan, että "Teollisen yhteistyön reunaehdot ovat muuttuneet huomattavasti vuoden 2012 jälkeen, mutta selvityksen havaintojen perusteella toimintatavan muutosta ei ole vielä käytännössä tehty." Ottamatta laajemmin kantaa TEM:n toimintaan, PLM huomauttaa, että vuoden 2012 sääntöjen mukaisia teollisen yhteistyön sopimuksia ei ole tehty, eikä sinällään ole ollut tarve vielä tehdä toimintatavan muutosta. Sen tekemiseen on aikaa useita vuosia ennen kuin strategisten hankkeiden mahdolliset teollisen yhteistyön sopimukset konkretisoituvat ja sopimusten hallinnointi alkaa. Tällä hetkellä voimassa olevien teollisen yhteistyön sopimusten hallinnoinnissa noudatetaan luonnollisesti sopimuksen tekoaikaan voimassa olleita sääntöjä.

Ylijohtaja

Raimo Jyväsjärvi

Kaupallinen neuvos

Olli Ruutu



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

LAUSUNTO  
12.12.2016

TEM 25/S/2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto

**VTV:n lausuntopyyntö 2.12.2016 (Dnro 282/54/2016)/  
selvitys teollisesta yhteistyöstä HX-hankkeessa**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 2.12.2016 pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa selvitysluonnokseen, joka koskee teollista yhteistyötä HX-hävittäjä-hankinnassa. Tämän jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö on käynyt vielä asiaa koskevat tarkentavat keskustelut VTV:n kanssa 9.12.2016 ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

***1. Teollista yhteistyötä koskevien eri aikakauden sääntöjen soveltaminen tulisi tuoda selkeämmin esille selvityksessä sekaannusten välttämiseksi***

Selvityksen varsin haasteellisen aihepiirin ja kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta on tärkeää tuoda selkeästi esille, että eri aikakausina on myös sovellettu kansallisesti eri sisältöisiä teollisen yhteistyön sääntöjä. Hornet-hankintojen aikaan sovelletuista säännöistä ei voida vetää suoraa johtopäätöksiä uusiin tuleviin puolustushankintoihin mahdollisesti liitettäviin teollisen yhteistyön sopimuksiin, joihin sovelletaan 1.1.2012 voimaan tulleita Suomen puolustustarvikehankintoja koskevia teollisen yhteistyön sääntöjä. EU:n puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevan direktiivin voimaantumisen jälkeen uusia teollisen yhteistyön sopimuksia ei ole vielä tehty ja nykyisiin voimassaolevissa sopimuksissa noudatetaan edelleen tuolloin voimassa olleita Suomen puolustusvälinehankintoja koskevia kompensatiosääntöjä (2002).

Kokonaisuudesta saattaa muodostua sekava kuva, kun eri aikakausien asioita ei esitetä johdonmukaisesti. Selvityksessä olisi hyvä esittää nämä asiat esim. aikajanalla (Hornet-hanke 1990-luvulla, nykyisiin sopimuksiin sovellettavat säännöt vuodelta 2002 ja mahdolliset tulevat uudet sopimukset, joihin sovelletaan vuoden 2012 sääntöjä). Tekstissä tulisi myös selkeästi mainita mihin sääntöihin tai hankintaan toiminnan kuvaukset tai esimerkit liittyvät. Selvityksessä kuvataan esim. useassa kohtaa suoran ja epäsuoran teollisen yhteistyön osuuksia 15/85 prosenttiosuuksilla. Tällöin tulee olla selkeästi mainittuna liittymäkohta ainoastaan Hornet-hankintaan. Sen pohjalta ei voida siten vetää mitään johtopäätöksiä tuleviin hankintoihin, joita koskevat eri kompensatiosäännöt.

Lisäksi luonnoksessa todetaan, että teollisen yhteistyön reunaehdot ovat muuttuneet, mutta toimintatapoja ei ole kuitenkaan muutettu. Tämä ei pidä paikkansa. Toimintatavat uudessa EU-toimintaympäristössä perustuvat kompensatiotoimikunnan ministeriryhmän hyväksymiin uusiin vuoden 2012 alusta voimaan tulleisiin teollisen yhteistyön sääntöihin, joita ei ole vielä edes voitu soveltaa käytännössä, koska uusia sopimuksia ei ole sen pohjalta tehty. Kestää vielä useita vuosia ennen, kun tuleviin uusiin puolustushankintoihin mahdollisesti liitettävät teollisen yhteistyön sopimukset konkretisoituvat ja niiden käytännön hallinnointi alkaa. Kompensatiotoimikunnassa on jo käyty useita valmistelevia keskusteluja tulevista toimintatavoista EU:n uudessa toimintaympäristössä.

Tällä hetkellä kompensatiotoimikunta keskittyy luonnollisesti voimassa olevien sopimusten hallinnointiin, mutta kompensatiotoimikunta on myös varautunut esittämään tarkistuksia uusiin sääntöihin, mikäli käytännön soveltamisen kautta saadun tiedon pohjalta katsotaan tarpeellista.

## ***2. Suoran ja epäsuoran teollisen yhteistyön seuranta on kompensatiotoimikunnassa järjestelmällistä, toisin kuin selvityksessä todetaan***

Kompensatiotoimikunta seuraa sekä suorien että epäsuorien hankkeiden toteutumista järjestelmällisesti ja samalla tavoin. Molempiin edellä mainittuihin pyydetään samassa prosessissa suomalaisen edunsaajan lausunnot, kun vaateita käsitellään kompensatiotoimikunnassa. Tässä on myös hyvä muistaa, että suorat hankkeet on jo teollisen yhteistyön sopimuksen liitteeseen sisällytetty lähtökohtaisesti sitovina, kun taas epäsuorien hankkeiden listaus on lähtökohtaisesti indikaatiivinen ja niitä voidaan täydentää mahdollisilla uusilla kompensatiokelpoisilla hankkeilla kokonaisvelvoitteen täyttämiseksi.

Siten myös epäsuoran teollisen yhteistyön kohdentumista seurataan toimikunnassa, kuten myös sitä, mitkä suomalaiset yritykset ovat olleet edunsaajina. Selvitykseen tulisi korjata nämä seikat johdonmukaisesti. Epäsuorat vastakaupat eivät ole erityisesti kompensatiotoimikunnan vastuulla, kuten myös selvityksen sivulla 16 todetaan virheellisesti.

## ***3. Teollisen yhteistyön kustannuksia lisäävien arvioiden ja laskelmien luotettavuus tulee varmistaa***

Suoraan prosenttiosuuksien mukaan tehdyt arviot ja laskelmat antavat helposti lukijalle väärän kuvan, jos ei selkeästi tuoda esille, että ne ovat vain laskennallisia esimerkkejä ja lopputulos tulee muodostumaan vasta neuvotteluprosessissa. Selvityksessä on lähtökohdaksi otettu 10 prosentin hintalistasä. Todellisuudessa viranomaisien arviot liikkuvat noin 5-6 prosentissa. Jos selvityksessä halutaan esittää kustannuslaskelma-arvioita, siinä tulisi verrat eri vaihtoehtoja ja kertoa selkeästi mihin tiedot perustuvat. Kuvio 1 sivulla 15 tulisi päivittää tältä pohjalta ja mainita kuvatekstissä "Esimerkki suoran ja epäsuoran teollisen yhteistyön hintavaikutuksista Hornet-hankkeessa"

#### **4. Työnjako työ- ja elinkeinoministeriön ja puolustusministeriön välillä kompensatioasioissa on selkeä ja yhteistyö tiivistä**

Selvitysluonnoksen kappaleessa 3.1 todetaan, että ”Työ- ja elinkeinoministeriön alainen kompensatiotoimikunta vastaa käytännössä koko teollisen yhteistyön prosessista”. Käytännössä puolustusministeriö kuitenkin vastaa sopimusosapuolena teollisen yhteistyön sopimuksista ja niiden sisällöstä. Työ- ja elinkeinoministeriön alainen kompensatiotoimikunta vastaa omalta osaltaan teollisen yhteistyön hyväksymisprosesseista, niihin liittyvistä keskeisistä linjauksista ja velvoitteiden seurannasta.

Kohdassa 3.2 todetaan, että ”Malli, jossa yksi ministeriö on sopimuskumppani ja toinen hallinnoi sopimusta, voi johtaa tilanteeseen, jossa kokonaisuuden monitoroinnin vastuu on epäselvä. Nykymallissa puolustusministeriö päättää sopimuksen sisällöstä, mutta työ- ja elinkeinoministeriö tulkitsee sitä”. Asia on kirjoitettu luonnokseen virheellisesti. Kompensatiotoimikunta hallinnoi ja soveltaa sopimuksia ja puolustusministeriö antaa tarvittaessa tulkintaohjeita, työ- ja elinkeinoministeriö ei yksin tulkitse, kuten tässä todetaan. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on mukana teollista yhteistyötä koskevissa neuvotteluissa. Nämä kysymykset olisi tärkeää selkiyttää asianmukaisesti selvitykseen.

Luonnoksen sivulla 25 viitataan uusien sääntöjen (2012) mukaisiin kertoiin virheellisesti. Jos tässä halutaan mainita kertoimet edellä mainitun pohjalta, ne tulisi olla 1,5-3.

Luonnoksen sivulla 26 todetaan, että ”Kompensatiotoimikunnan pääsihteeri, sihteeri ja puheenjohtaja valmistelevat hakemukset käsittelyyn ennen jokaista kokousta”. Tähän tulisi korjata, että puheenjohtaja, pääsihteeri ja apulaispääsihteeri valmistelevat nämä.

Luonnoksen sivulla 27 todetaan, että ”Hakemusten kohdistumiseen liittyvän tulkinnanvaraisuuden ei nähty poistuvan, vaikka rajaukset tarkentuvat”. Keskustelimme asiasta 9.12 VTV-TEM-PLM tapaamisessa, jolloin lauseen merkitys ei avautunut. Ehdotamme lauseen ko. poistamista, koska sen sisältö on edelleen epäselvä.

#### **5. Aktiivisesta tiedottamisesta ja julkisuuden lisäämisestä kompensatioasioissa tulee huomioida myös viranomaisten toiminnasta julkisuudessa annetun lain (621/1999) mukaiset rajoitteet**

Luonnoksen tiivistelmä-osuudessa (kehittämisehdotuksia ja suosituksia) kohdassa 5 todetaan, että kompensatiotoiminnan tuloksia tulisi seurata systemaattisemmin ja niistä tulisi viestiä aktiivisemmin.

Lähtökohtana on, että kompensatioasioihin liittyvä toiminta on julkista, ellei sille ole JulkL:n mukaista salassapidon perustetta. Työ- ja elinkeinoministeriön alainen kompensatiotoimikunta hallinnoi teollisen yhteistyön sopimuksia, joiden osalta erityisesti JulkL 24.1§:n 10 kohdan (maanpuolustus) ja 20 kohdan (yritysten liike- ja ammattisalaisuudet) mukaiset näkökulmat tulee asianmukaisesti huomioida kompensatiotoiminnassa.

Myös KHO:n aiemmat päätökset tulee ottaa huomioon mahdollisissa tietopyynnöissä. Siten kovin aktiivinen tiedottaminen TEM:n hallinnoimissa teollisen yhteistyön sopimusasioissa ei ole käytännössä mahdollista.

Selvityksessä olisi siten tärkeää mainita myös JulkL:n asettamat rajoitteet tietopyynnöissä ja aktiivisessa tiedottamisessa. Lisäksi olisi hyvä selkiyttää mitä aktiivisella tiedottamisella käytännössä tarkoitettaisiin, jos asia tuodaan esille myös johtopäätösosuuudessa.

Lisäksi selvitysluonnoksen tiivistelmässä todetaan, että teollisen yhteistyön sopimuksista ei olisi annettu julkisuuteen liikesalaisuuksiin vedoten muuta tietoa kuin toimittajan kompensatiovelvoitteen täytyminen. Tämä ei pidä paikkansa. Teollisen yhteistyön sopimuksista on annettu julkisuuteen mm. niiden ulkomaalaisten yritysten nimet, joilla on teollisen yhteistyön sopimus Suomessa ja mihin puolustushankintaan sopimus liittyy. Lisäksi kaikkien sopimusten yhteenlaskettu arvo, sen hetkinen toteuma ja vaje ovat julkisia tietoja. Yksittäisiä suomalaisia edunsaajayrityksiä koskevia tietoja ei ole voida antaa julkisuuteen JulkL:n 24.1§:n 20 kohdan nojalla (liike- ja ammatilaisuudet). Teollisen yhteistyön lähtökohdat ja säännöt on kuvattu avoimesti työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla [www.tem.fi/vastakaupat](http://www.tem.fi/vastakaupat).

Osastopäällikkö



Ilona Lundström

Kaupallinen neuvos



Marjaana Aarnikka



Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

PL 1119  
00101 HELSINKI

VTV:n selvitysluonnos 2.12.2016 Dnro 282/54/2016

## TEOLLISEN YHTEISTYÖ HX HANKKEESSA

Pääesikunta on tutustunut VTV selvitysluonnokseen. VTV on pyytänyt samanaikaiset vastaukset Puolustusministeriöstä ja Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksesta. Pääesikunta on tutustunut ao. organisaatioiden vastauksiin.

Pääesikunta korostaa, että rakennettavan suorituskyvyn kannalta on oleellista, että sillä on toimiva tukeutumisyhteistyöjärjestelmä. Tukeutumisyhteistyöjärjestelmän rakentamisessa teollinen yhteistyö on merkittävässä roolissa. Kuten Valtioneuvoston periaatepäätöksessä Suomen puolustuksen teknologisen ja teollisen perustan turvaaminen todetaan, että tehdessään hankintoja

*Suomen on pystyttävä varmistumaan, että se saa hankinnan myötä riittävän osaamisen, jotta se pystyy pitkällä aikavälillä käyttämään ja ylläpitämään sekä tarvittaessa modifioimaan hankittua järjestelmää kaikissa olosuhteissa.*

Lisäksi samassa asiakirjassa korostetaan, että

*toimiva ja kilpailukykyinen kotimainen puolustusteollisuus ja sen kansainvälinen verkottuminen sekä vientitoiminta mahdollistavat myös välttämättömän kansallisen maanpuolustuksen toimintakyvyn ja sotilaallisen huoltovarmuuden ylläpitämisen.*

Selvitysluonnoksessa sivulla 18 todetaan, että epäsuoran teollisen yhteistyön kohdalla olisi nimettävä ne vastuutahot, jotka seuraavat epäsuoran teollisen yhteistyön sisältöä ja sen yhteensopivuutta puolustuksen päämäärien kanssa. Kuten puolustusministeriön vastauksesta käy ilmi pääesikunnalta on pyydetty nimeämään yhteishenkilö koordinoimaan epäsuoran teollisen yhteistyön liittymistä sotilaallisen huoltovarmuuden päämäärien kanssa. Pääesikunta on nimennyt jo henkilön tähän työhön.

Sotatalouspäällikkö  
Kenraaliluutnantti

Kyösti Halonen

Logistiikkapäällikkö  
Prikaatikenraali

Timo Kakkola



**Pääesikunta**  
Logistiikkaosasto  
HELSINKI

**Lausunto**

2 (2)  
AM22882  
638/15.02.05.05/2016

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.

LIITTEET

JAKELU

TIEDOKSI

Puolustusministeriö Resurssipoliittinen osasto



14.12.2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

PL 1119  
00101 HELSINKI

Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö Dnro 282/54/2016, 2.12.2016

## LAUSUNTO SELVITYSLUONNOKSEEN TEOLLINEN YHTEISTYÖ HX-HÄVITTÄJÄHANKKEESSA

Ilmavoimien esikunta on valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyynnön mukaisesti tutustunut selvitysluonnokseen Teollinen yhteistyö HX-hävittäjähankkeessa ja valmistellut tästä lausunnon.

Lausunnossa ei oteta kantaa selvityksen osiin, jotka koskevat lainsäädäntöä, kompensatiotoimikunnan toimintaa tai ministeriöiden välistä yhteistyötä.

Edellä mainittu raja-alue huomioiden lausuntopyynnön kohteena oleva selvitys on kattava ja siinä esitetyt suositukset ovat kannatettavia. Selvityksestä ei ole tunnistettu asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta selvityksen johtopäätöksiin ja suosituksiin.

Operaatiopäällikkö  
Eversti

Pasi Jokinen

Suunnittelupäällikkö  
Eversti

Timo Herranen

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.

LIITTEET

JAKELU

TIEDOKSI