

# Sammanfattning

## Industriellt samarbete i HX-jaktplansprojektet

Föremål för revisionen var betingelserna för industriellt samarbete i det pågående HX-jaktplansprojektet. Avsikten var att utreda processerna för och funktionen av industriellt samarbete (tidigare *motköp*) i dag och ta fram information som ökar transparensen i debatten och besluten i projektet för att ersätta Hornet-planen. De frågor som behandlas i rapporten har relevans för jaktplansprojektet och även till tillämpliga delar för det pågående projektet *Flottilj 2020*.

HX-jaktplansprojektet, som var föremål för revisionen, syftar till att hitta ersättande jaktflygplan för Hornet-planen som börjar tas ur bruk 2025. Enligt Europeiska kommissionen leder industriellt samarbete till en snedvridning av den fria marknaden. Lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011) stiftades 2012 i enlighet med EU:s försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektiv (2009/81/EG). Med stöd av artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 346 FEUF) behöver detta kriterium inte tillämpas om det är nödvändigt med hänsyn till väsentliga säkerhetsintressen. Enligt EUF-fördraget "[ska ingen medlemsstat] vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen" (artikel 346.1a FEUF) och tillika "[får varje medlemsstat] vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får inte försämra konkurrensvillkoren på den inre marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål" (artikel 346.1b FEUF). Lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling behöver dock inte tillämpas om det är motiverat för att skydda nationella säkerhetsintressen. Utifrån revisionen kan man konstatera att beredningen av HX-jaktplansprojektet har skett i enlighet med den ändrade lagstiftningen men att de konkreta processerna för industriellt samarbete bör ses över.

Upphandling av försvarsmateriel som är väsentlig med hänsyn till statens säkerhetsintressen kan med andra ord verkställas genom nationella förfaranden och utan att tillämpa bestämmelserna i direktivet, varvid industriellt samarbete är möjligt. Industriellt samarbete får ändå inte förvrida den civila handeln. Målet för industriellt samarbete kan inte längre vara att främja ekonomin och sysselsättningen utan endast att säkerställa ett fungerande försvar. Vid upphandling bör det primära målet vara att säkerställa en optimal prestationsförmåga. Industriellt samarbete är bara ett arrangemang som ska möjliggöra optimal upphandling och inte ett självändamål.

## Industriellt samarbete höjer priset på upphandlingen, men vid bedömningen ska både kostnaderna och försvarets behov beaktas

Priset på Finlands nya jaktplan har uppskattats till cirka 10 miljarder euro. Enligt experter kommer industriellt samarbete (motköp) att höja kostnaderna för anskaffningen med 5–12 procent. Utifrån utredningen verkar ett tillägg på cirka 10 procent som en plausibel uppskattning, som visserligen inte bygger på specifika beräkningar. Ett tillägg på 10 procent skulle höja priset med upp till en miljard euro om kravet på industriellt samarbete riktas på hela köpepriset. Med tanke på statsfinanserna är denna kostnadseffekt motiverad om staten verkligen får valuta för pengarna, till exempel i form av att försvarets prestationsförmåga

säkerställs. Den gällande lagstiftningen ger inte staten möjlighet att stimulera ekonomin genom industriellt samarbete. Finland har lagt ut en del av stödfunktionerna för Försvarsmaktens kärnfunktioner till företag, varigenom industrin på grund av suveränitetsintressen måste vara integrerad i försörjningsberedskapen, inom de ramar som försvarsförvaltningen fastställt. Försörjningsberedskapen säkerställer att försvarssystemet är operationsdugligt även i krissituationer.

Med *direkt industriellt samarbete* avses industrisamarbete i fråga om materiel som direkt stöder försvarssystemet. I samband med Hornet-köpet uppgick dess andel till cirka 15 procent av priset på hela systemet. Hela 85 procent av kravet på industriellt samarbete gällde indirekt industrisamarbete som, innan lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling började gälla 2012, omfattade olika slags åtgärder för att främja sysselsättningen och stöda exporten i Finland.

Enligt exemplet ovan hänförde sig uppskattningsvis mindre än en femtedel av pristillägget direkt till den militära försörjningsberedskapen och minst fyra femtedelar till indirekt industrisamarbete. En del av detta samarbete stödde sannolikt försvarsfärdigheterna och säkerställde dess tekniska betingelser, men en del riktade sig till helt andra verksamheter. Enligt samma proportioner kan upp till 850 miljoner euro vid det framtida jaktplansköpet riktas till motprestationer som är svåra att mäta och verifiera.

Hittills har man vid beredningen av jaktplansköpet förberett sig på effekterna av den ändrade EU-lagstiftningen, men det saknas lösningar för vilken del av köpet som kravet på industriellt samarbete ska gälla och hur motprestationerna för pengarna ska verifieras. Industriellt samarbete är inte någonting som kommer på köpet, utan leverantören fastställer ett värde på det och lägger in det i sin offert. Om industriellt samarbete ska omfatta hela köpesumman, vilket var fallet med Hornet-köpet på 1990-talet, behövs det indikatorer för hela köpesumman med vilka det är möjligt att verifiera kontraktet. Det är nödvändigtvis inte möjligt att kräva kompensation för hela beloppet, utan kravet på industriellt samarbete ska fokusera på säkerställande av försvaret under undantagsförhållanden, i enlighet med undantagsbestämmelserna i artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktion.

Vid bedömning av ändamålsenligheten av industriellt samarbete för statsfinanserna bör man även beakta att industriellt samarbete inverkar på försörjningsberedskapen och är därigenom en investering i ett trovärdigt försvar. Vid ersättning av Hornet-planens prestationsförmåga är det ur försvarets perspektiv fråga om mer än anskaffning av ett multifunktionellt jaktplan, eftersom köpet också har en säkerhetspolitisk dimension. Funktionsmodellen för försörjningsförmågan måste vara trovärdig och i den modellen spelar den inhemska industrin en viktig roll. I industrisamarbetskontexten innebär försörjningsberedskap att Finland köper sig all teknik, alla behörigheter och all kompetens som behövs för den operativa verksamheten under hela drifttiden.

Utifrån revisionen har Försvarsministeriets beredning av industrisamarbete i HX-jaktplansprojektet varit gedigen. Behovet av industriellt samarbete beskrivs genom trovärdiga argument och logiska motiveringar.

#### [Målsättning och målutvärdering vid industriellt samarbete bör vidareutvecklas](#)

Med kompensationsåtagande avses de villkor som en leverantör som slutit avtal om industriellt samarbete ska uppfylla. Kompensationskommissionen vid Arbets- och näringsministeriet beslutar om godkännande

av kompensationsåtagandena för företag som slutit avtal om industriellt samarbete utifrån företagets ansökningar. Premisserna för industriellt samarbete har ändrats på många sätt sedan 2012, men enligt observationerna från revisionen avspeglas inte detta i praktiken. Kompensationskommissionens framtida verksamhet bör granskas med kritiska ögon med tanke på processens transparens, effektivitet och faktagrund.

Utifrån revisionen bör kompensationskommissionens sammansättning och arbetssätt ses över. Hittills har Arbets- och näringsministeriet följt upp de ackumulerade kompensationerna, dock utan att rapportera om dem. Försvarmaktens logistikverk har å sin sida utövat tillsyn över innehållet i industriellt samarbete. Innehållet och inriktningen av alla former av industriellt samarbete ska underställas systematisk kontroll och genomgå kritisk utvärdering även av andra parter än kompensationskommissionen.

De gamla avtalen om industriellt samarbete gäller åtminstone till 2021. Med hänvisande till affärssekretess har den offentliga informationen om dessa avtal begränsats till uppgift om att leverantören har fullföljt sitt kompensationsåtagande. Eftersom det ändå är fråga om ett stöd till industrin genom ett instrument som skattebetalarna betalar för vore det skäl att utreda möjligheterna att offentliggöra namnen på förmånstagarna och inriktningen av indirekt industrisamarbete. Med tanke på transparens skulle det behövas öppnare information om kompensationernas konsekvenser. Aktiv informations spridning är synnerligen viktig eftersom man inte kan förvänta sig att handlingsätten ska ändras automatiskt i takt med förändringar i omvärlden.

I princip har man förhållit sig positivt till industriellt samarbete, utan att beakta dess eventuella negativa konsekvenser för marknaden. Vid förvaltningsbeslut är det dock viktigt att identifiera kompensationsverksamhetens konsekvenser för marknaden, eftersom den inverkar på både de deltagande företagets affärsbeslut och de icke-deltagande företagets konkurrensposition.

De avtal om industriellt samarbete som eventuellt ingås under gällande lagstiftning ska hänföra sig till att säkerställa försvaret och inte till att främja ekonomin. I dagens läge bör man överväga om kompensationskommissionens nuvarande roll är det effektivaste sättet att administrera industriellt samarbete även i framtiden. Sannolikt är det så att ju otydligare kompensationsprocessen är för leverantörerna, desto mer arbete orsakar den för leverantörerna och detta arbete avspeglas i priset på produkten. För företagen medför kompensationsförhandlingarna en extra transaktionskostnad som påverkar prissättningen.

Det är uppenbart att industriellt samarbete kan motiveras med den militära försörjningsberedskapen. Det är främst fråga om direkt industrisamarbete och delvis indirekt industrisamarbete inom försvarssektorn. I gällande EU-regelverk begränsas också indirekt industrisamarbete strikt till säkerställande av den militära försörjningsberedskapen. Enligt den gällande lagstiftningen tillåter inte ens försörjningsberedskapshänsyn sådant industriellt samarbete vars relevans ur försvarsperspektiv är oklar.

[De som bereder upphandlingen och fattar besluten behöver mer information om hur industriellt samarbete påverkar marknaden.](#)

Industriellt samarbete gynnar försvarsförvaltningen samt de företag i Finland som tar del i den kompensationsberättigade verksamheten. Då är det viktigt att notera att denna verksamhet kan inverka på marknadens funktion genom att den får negativa konsekvenser för konkurrenssituationen hos de företag som inte är delaktiga i

kompensationsberättigade köp. Enligt utredningen anser också Arbets- och näringsministeriet att industriellt samarbete har antingen positiv eller neutral marknadseffekt. De eventuella negativa konsekvenserna har inte identifierats och det finns inga oavhängiga utredningar av hur industriellt samarbete påverkar marknaden.

Ju mer industriellt samarbete blir en fråga om att främja de allmänna betingelserna för vissa företag utan en direkt koppling till Försvarens försörjningsberedskapsbehov, desto mer motiverat är det att bedöma de risker som hänför sig till marknadseffekterna av industriellt samarbete. Den gällande lagstiftningen tillåter inte att industriellt samarbete ska både tillgodose Försvarens försörjningsberedskap och främja den finska försvarsindustrins affärsverksamhet. Med tanke på transparent skötsel av statsfinanserna behövs en öppen evaluering av på vilket sätt verksamhetsstödet på upp till en miljard euro vid industriellt samarbete allokeras till mottagarna, vilka alternativa metoder som kan användas för att uppnå målen och på vilket sätt industriellt samarbete inverkar på marknaden överlag.

### Utvecklingsförslag och rekommendationer

Utifrån revisionen lägger Revisionsverket fram följande utvecklingsförslag och rekommendationer för den fortsatta beredningen av HX-jaktplansprojektet:

1. Vid beredningen av HX-jaktplansprojektet ska speciell uppmärksamhet ägnas åt att kravet på industriellt samarbete riktas uttryckligen på försvarets behov. Industriellt samarbete kan med andra ord krävas bara i den omfattning som försvarets prestationsförmåga förutsätter. Denna avgränsning gäller också det pristillägg som betalas för industriellt samarbete.
2. Industriellt samarbete är ett sätt att stöda anskaffning av en optimal prestationsförmåga åt Försvarensmakten. Enligt gällande EU-regelverk får ett så omfattande industriellt samarbete som möjligt inte vara ett självändamål vid upphandlingen.
3. Processerna för industriellt samarbete bör ses över så att systemets effektivitet tryggas inom ramen för gällande reglering.
4. Kompensationsverksamhetens resultat bör följas upp mer systematiskt och delges genom aktivare information. I framtiden bör innehållet av indirekt industrisamarbete presenteras genom heltäckande och aktuella uppgifter.
5. Med tanke på likabehandling av aktörerna ska också eventuella neutrala eller negativa marknadseffekter av industriellt samarbete beaktas i beslutsfattandet.