

Det finska helikopterprojektet

Utredningsman Keijo Suilas rapport om den finska NH90-anskaffningen 1998-2008

I Uppdraget

Finland beställde år 2001 tjugo NH90-transporthelikoptrar av det franska bolaget NHIndustries som en del av ett samnordiskt projekt tillsammans med Sverige och Norge. Eftersom det sameuropeiska projektet, som gällde fjorton stater, var kraftigt försenat hösten 2007, tillsatte försvarsminister Jyri Häkämies den 19 oktober 2007 bergsrådet Keijo Suila som utredningsman för att utvärdera den finska NH90-transporthelikopteranskaffningen.

Enligt uppdraget hade utredningsmannen till uppgift att utvärdera den finska anskaffningsprocessen i fråga om NH90-transporthelikoptrar som helhet och de olika faserna av processen. I utredningen skulle utöver anskaffningsprocessen också ekonomiska, industriella och andra väsentliga faktorer med anknytning till projektet beaktas. Enligt uppdraget skulle utredningsmannen inte ta ställning till hur nödvändiga NH90-transporthelikoptrarna i sig är.

Målet var att reda ut synpunkterna hos anskaffningsavtalets båda parter, beställaren och leverantören, och ändamålsenligheten i anskaffningsprocessens förfaranden. Dessutom var målet att samla in uppgifter och dra slutsatser också med tanke på kommande anskaffningsprocesser. Utredningsmannen skulle överlämna sin rapport till försvarsministeriet senast den 1 mars 2008.

Utredningsmannen påbörjade sin uppgift så fort han fått uppdraget i oktober 2007 och utredningsarbetet slutfördes i februari 2008. Genomförandet av uppdraget har förutsatt att utredningsmannen i sitt arbete har bekantat sig med ett omfattande berednings- och beslutsmaterial, som föregick helikopteranskaffningsprocessen, samt med det dokumentmaterial som gäller själva anskaffningen. För att få en så exakt bild som möjligt har utredningsmannen i vid omfattning intervjuat representanter både för beställaren och leverantören och i synnerhet de personer som har varit med i de olika stadierna av projektet i Finland antingen på politisk beslutsnivå eller på operativ, kommersiell, teknisk eller administrativ nivå. Så många intervjuer har gjorts att de med fog kan anses i tillräcklig grad täcka hela projektet.

Utredningsmannen har som stöd vid projektet haft en sakkunnig på avtalsjuridik samt teknisk-operativ sakkunskap på anskaffningsprocesser inom luftfarten. Försvarsministeriet utnämnde en projektsekreterare samt kontaktpersoner vilka har bistått utredningsmannen.

II Helikopterprojektets bakgrund

En politisk öppning för helikoptrarna

Behovet att skaffa nya helikoptrar härrör från den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse som statsrådet gav riksdagen år 1997¹. Redogörelsen i fråga granskar Finlands säkerhetspolitiska riktlinjer i Europa efter kalla kriget, där (de militära) hoten har ändrat karaktär. I redogörelsen presenteras ett nytt begrepp ”strategiskt överfall” med vilket beskrivs ett överraskningsanfall som riktar sig mot samhällets kritiska funktioner och/eller aktörer. Säkerhetsredogörelsen koncentrerar sig på att förbättra det finska försvarssystemets beredskap och reaktionsförmåga just med tanke på ett strategiskt överfall. Som en del av skapandet av kapacitet att avvärja ett strategiskt överfall presenterar redogörelsen åtgärder för hur arméns prestationsförmåga kan förbättras.

Tyngdpunkten för utvecklandet av arméns krigstida trupper läggs på bildandet av tre beredskapsbrigader som kan bildas snabbt och är mobila. Med beredskapsbrigaderna, till typnamnet brigad 2005, eftersträvas verksamhet som har prestationsförmåga, hög standard på utbildningen och utrustningen och omfattar hela landet. Som en del av beredskapsbrigadernas verksamhet föreslår redogörelsen anskaffning av helikoptrar för transport av trupper och viktiga vapensystem samt för givandet av eldstöd. I redogörelsen tas inte ställning till antalet helikoptrar eller till hur de ska finansieras. I bilaga 9 till redogörelsen planeras att den första helikoptern ska komma till landet år 2000 och den sista år 2003.

Organiserandet av helikopteranskaffningen

Helikopterverksamheten överfördes från flygvapnet till armén vid ingången av år 1997. I detta läge bestod helikoptermaterielen av sju medeltunga Mi-8 helikoptrar och fyra lätta helikoptrar. Helikopterflottiljen flyttades till Jägarregementet som bildades i Uttis, och i enlighet med redogörelsen skulle också de nya helikoptrarna och specialstyrkornas riksomfattande utbildningscenter placeras där. I och med redogörelsen fick Arméstaben ansvaret för beredningen och genomförandet av anskaffningen av nya helikoptrar. För styrningen av helikopterprojektet svarar fortsättningsvis försvarsminis-

¹ *Säkerhetsutvecklingen i Europa och Finlands försvar*. Statsrådets redogörelse till riksdagen 17.3.1997 (SRR 1/1997 rd).

teriet, som också svarar för det industriella samarbetet med anknytning till projektet tillsammans med handels- och industriministeriet.

Hösten 1996 var arméns utvecklingsplan på lång sikt klar, och en offentlig version av den hade tryckts *Tietoyhteiskunnan maavoimat. Maavoimien kehittämisojelma 2020*². I utvecklingsplanen för armén presenterades tanken på att skaffa flerrollshelikoptrar, med vilka syftet var att få fiendens specialtrupper under kontroll. För denna uppgift krävdes att helikoptrarna hade kapacitet att transportera soldater, var beväpnad för eldkraft samt klarade av aktivitet i mörker. Den helikopteranskaffning som presenterades i redogörelsen från år 1997 avvek emellertid så pass mycket från den flerrollshelikopter som armén planerade att armén ansåg det nödvändigt att vidta nya helikopterutredningar.

I arméstaben inleddes våren 1997 ett förarbete gällande en utredning av helikopteranskaffningen i syfte att fastställa användningsbehovet för helikoptrarna, användarens krav och det behov av underhåll, stöd, utbildning och finansiering som sammanhänger med helikoptrarna. I den förutredning som blev klar vid utgången av året kommer vid sidan av transportkapacitet också behovet av stridsförmåga fram³. Det konstaterades att det största hotet för en helikopter är en annan helikopter, och utgående från detta ansågs det ändamålsenligt att skaffa både transporthelikoptrar och beväpnade eskorterande helikoptrar som skyddar dem. Det visade sig vara en svår uppgift att fastställa helikoptrarnas användningsändamål, eftersom formuleringen i redogörelsen om helikoptrarnas fasta kontakt med beredskapsdivisionerna bara befann sig på idénivå och därför ännu inte hade bearbetats med tanke på praxis. Enligt tidtabellsmålet i förutredningen skulle de första helikoptrarna finnas i Finland år 2001 och ha operativ beredskap år 2005; ännu på detta stadium fastställdes inget exakt antal för helikoptrarna.

Behandlingen av beställningsfullmakten i riksdagen

Arméstaben beredde sommaren 1997 en beställningsfullmakt på 7,7 miljarder mark för följande års budgetproposition för utrustande av beredskapsbrigaderna. Av denna beställningsfullmakt hade 3,6 miljarder mark planerats för helikoptrar⁴. I en utredning som försvarsministeriet gav riksdagen den 17 februari 1998 om beställningsfullmakt för utrustning av beredskapsbrigaderna definieras heli-

² Tilander, H. (2006): *Sotilaan vuosikymmenet. Muistikuvia noottikriisin ajasta EU-Suomeen*. Kustannus Oy Suomen Mies, Helsingfors. (s. 216–255)

³ *ibid.*

⁴ *ibid.*

koptrarnas användningsändamål samt den exakta relationen mellan transport- och stridshelikoptrarna. Helikoptrarnas andel av beställningsfullmakten är 3,8 miljarder mark.

Före remissdebatten i riksdagen den 19 februari 1998 hade en livlig och långvarig debatt om helikopteranskaffningen förts i pressen. I synnerhet stridshelikoptrarna verkade ha hamnat i motvind. Efter två förhandlingsomgångar kom ordförandena för regeringspartiernas riksdagsgrupper tillsammans med försvarsminister Anneli Taina och statsminister Paavo Lipponen fram till en kompromiss. Som ett resultat av den inskränktes helikoptrarnas andel av beställningsfullmakten från 3,8 miljarder till 2,2 miljarder mark⁵. Riksdagen beviljade den 1 april 1998 i den första tilläggsbudgeten för året totalt 6,1 miljarder mark för utrustning av beredskapsbrigaderna. Av detta belopp anvisades 2,2 miljarder mark till transporthelikoptrar. På detta stadium föll stridshelikoptrarna helt bort från anskaffningslistan som resultat av den parlamentariska processen. År 2001 beviljade riksdagen dessutom för åren 2002 – 2008 totalt 1,07 miljarder mark för utvecklande av helikoptrarnas underhålls- och stödsystem.

Nordiskt samarbete

Genast efter att beställningsfullmakten hade blivit godkänd meddelade försvarsminister Taina att Finland inleder förhandlingar om ett eventuellt helikoptersamarbete med Sverige⁶. De första stegen mot ett nordiskt försvarsmaterielsamarbete hade tagits genom det ramavtal mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige som ingicks år 1994⁷.

År 1996 grundades en arbetsgrupp för att reda ut möjligheterna till ett nordiskt helikoptersamarbete (*Nordic Standard Helicopter*). Förutredningsarbetsgruppen gav sommaren 1998 sin slutrapport, där det rekommenderades att nordiskt samarbete skulle inledas för att åstadkomma kostnadsinbesparingar. Följande höst grundades i Stockholm genom ett tillfälligt arrangemang en *Nordic Standard Helicopter Program* (NSHP) –byrå för att genomföra det nordiska samarbetet. Byrån hade till uppgift att bereda ett samarbetsavtal samt begäran om upplysningar gällande anskaffningen.

⁵ Ahoniemi, L. (2000): *Taistelu helikoptereista. Eduskunnan ja puolustushallinnon välisen asiantuntijavallan tarkastelu, esimerkkitapauksena maavoimien tilausvaltuuskysymys 1998*. Edita Ab, Helsingfors

⁶ *ibid.*

⁷ *Co-operation Agreement Concerning Nordic Armament Co-operation between Denmark, Finland, Norway and Sweden*. 2.12.1994

Inom armén inleddes förberedelserna inför helikopterprojektet genast efter att den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen från år 1997 principiellt hade antagits av riksdagen. Under hösten 1997 utfördes olika jämförelser mellan helikoptrarnas priser och prestationsförmågor, besöktes seminarier samt skapades internationella kontakter till länder som hade erfarenhet av helikopter verksamhet⁸. Sedan beställningsfullmakten hade godkänts sändes våren 1998 i försvarsministeriets namn ett brev till tio helikoptertillverkare, vilka bjöds in till preliminära diskussioner i maj och juni 1998. NHIndustries (NHI) var en av de tillverkare som besökte Finland. På sommaren sändes frågor om helikoptrarnas system och logistik till tillverkarna och svar på dessa frågor erhöles inom augusti av alla utom NHI. Under hösten 1998 gjordes besök hos olika helikoptertillverkare. Utgående från en grundläggande informationsanskaffning förberedde Finland sin egen nationella anskaffningsbegäran för det fall att det nordiska samarbetet skulle gå på grund.

Det nordiska helikoptersamarbetet fick sin etablerade form sommaren 1999, då de fyra ländernas försvarsministrar undertecknade ett ramavtal om samarbete. Målet i NSHP-samarbetet var en helikopter som uppfyllde samnordiska kriterier, kostnadsinbesparingar i anskaffningsstadiet samt samarbete inom underhåll och utbildning under hela livscykeln. Syftet var att utarbeta en gemensam offertbegäran så att varje land dock skulle ingå sitt eget nationella anskaffningsavtal. I fasen med offertbegäran var *Försvarets Materielverk* (FMV) i Sverige gemensam anskaffningsorganisation för de deltagande länderna.

En samnordisk begäran om offert sändes den 29 november 1999 till fem potentiella säljare. Vid utgången av tidsfristen den 4 april 2000 hade EHIndustries (EH101), Eurocopter (Cougar Mk2+), Sikorsky (S-92) och NHI (NH90) lämnat in offerter till FMV. Boeing lämnade ingen offert. Som resultat av en utvärdering beslöt man att inleda förhandlingar om anskaffning med NHI och Sikorsky. En samnordisk testgrupp provflög de erbjudna helikoptrarna. Efter detta sköts tyngdpunkten över på förhandlingar med NHI. I mars 2001 bad den samnordiska projektbyrån om preciserade offerter både av NHI och Sikorsky. I dessa skulle nya mera exakta versioner av helikoptrarna beaktas. Utgående från de preciserade offerterna beslöt projektbyrån fortsätta förhandlingarna enbart med NHI.

⁸ Ahoniemi, L. (2000); Tilander, H. (2006)

Slutandet av ett nationellt anskaffningsavtal

Av de erbjudna helikoptrarna fyllde NH90 bäst de olika kraven som de nordiska länderna ställde, eftersom man gjorde både en transportversion⁹ och en version som lämpar sig för marin verksamhet¹⁰ av den. Hösten 2001 beslutade Finland, Sverige och Norge på rekommendation av den samnordiska projektbyrån beställa NH90-helikoptrar. Danmark ställde sig på detta stadium utanför projektet. Finland och Sverige stannade för TTH-versionen och Norge för NFH-versionen, som lämpar sig för verksamhet till sjöss. Den helikoptermodell som Finland beställde stod mycket nära den tyska helikoptermodellen. Till TTH-transporthelikopters uppgifter hör taktisk och operativ transport av trupper, evakuering, letnings- och räddningsuppgifter, stöd till ledningen, stöd för spaning och övervakning, stöd till andra myndigheter i letnings- och räddningsuppgifter samt eventuella internationella uppgifter.

I oktober 2001 ingick Finland ett nationellt anskaffningsavtal med NHI om beställning av tjugo NH90-transporthelikoptrar. I samband med anskaffningsavtalet ingicks också ett avtal om industriellt samarbete (motköp) samt avtal om motor- och slutmontering hos Patria. Enligt den ursprungliga leveranstidtabellen skulle den första helikoptern levereras i oktober 2004 och den sista i oktober 2008.

Vid ingången av år 2001 överfördes det tekniska ansvaret för arméns flygverksamhet från armén till flygvapnet. Sedan avtalet om anskaffning av transporthelikoptrar hade undertecknats övergick administreringen av avtalet till Flygstaben och samtidigt minskade det nordiska samarbetet och den nordiska samordningen. På detta stadium inledde den nordiska NSHP-projektbyrån samarbete med NAHEMA¹¹.

Leveranserna fördröjs

Enligt det anskaffningsavtal som ingicks år 2001 skulle den första helikoptern levereras till Finland under år 2004. Hösten 2003 meddelade NHI Finland att bolaget inte kan leverera helikoptrarna inom överenskommen tidtabell. För att minimera fördröjningen föreslog NHI att helikoptrarna skulle levereras till Finland i tre olika utvecklingsstadier: i utvecklingsversionerna IOC- (*Initial Opera-*

⁹ *Tactical Transport Helicopter, TTH*

¹⁰ *NATO Frigate Helicopter, NFH*

¹¹ *NATO Helicopter Management Agency*

tional Configuration) och IOC+ (*Nearly Operational Configuration*). Dessa skulle genom monteringar efteråt omvandlas till den slutliga FOC-versionen (*Final Operational Configuration*). NHI gav inte på detta stadium några uppgifter om leveranstidtabellerna eller hurdan utvecklingsversion IOC-helikoptern i verkligheten var.

Sommaren 2005 meddelade Finland NHI att man kan börja reda ut IOC-konceptet. Finland deltog i processen för typgodkännande av IOC-helikoptern och ställde egna krav på godkännandet av IOC-konceptet (inbegriper bl.a. behovet av tilläggsutbildning) samt på helikopterns funktion, t.ex. att den ska fungera i kalla förhållanden. Våren 2006 fick NAHEMA-länderna¹² en gemensam typdefinition klar, varefter typgodkännandet av de helikoptrar som Finland beställt inleddes. Typgodkännandet av Finlands IOC-helikopter blev klart våren 2007 med undantag av strålkastare, nedisningsskydd och instruktionslitteratur.

Utöver det typgodkännande som beror på NAHEMA måste helikoptrarna få ett nationellt myndighetsgodkännande av de finska militärmyndigheterna innan de kan tas i användning. Tyskland fick sitt eget myndighetsgodkännande klart vid slutet av 2006. Det finska myndighetsgodkännandet, som i stor utsträckning baserade sig på det tyska godkännandet, blev klart i februari 2008.

Eftersom det ursprungliga anskaffningsavtalet inte omfattade IOC-helikoptrar, inledde Finland avtalsförhandlingar som möjliggjorde IOC-konceptet med NHI år 2006. I samband med dessa förhandlingar var säljaren och köparen oense om tolkningen av den övre gränsen för ansvaret för avtalet. Tvistefrågor var bl.a. NHI:s ersättningskyldighet, och beloppet av och sättet att åtgärda ersättningskyldigheten för dröjsmålet och bristerna i helikoptern, böter för ytterligare dröjsmål och ersättning för de tilläggskostnader som IOC-alternativet orsakade. Vid förhandlingarna råkade man in i en återvändsgränd i början av 2007 och efter detta flyttades förhandlingarna över från Flygstaben till försvarsministeriet. Som ett resultat av förhandlingar som fördes under hösten mellan försvarsministeriet och Eurocopters högsta ledning ingicks i december 2007 ett ändringsavtal enligt vilket NHI betalar Finland nästan 20 miljoner euro i ersättning för dröjsmålet i leveranserna av transport-helikoptrar. Dessutom omvandlas Patrias monteringsfabrik i Jämsä till ett nordiskt servicecenter som en del av den ersättningshelhet som tillkommer Finland. Enligt det nya avtalet levereras den första IOC-helikoptern till Finland i mars 2008 och de sista FOC-helikoptrarna år 2011.

¹² NAHEMA är ett konsortium som grundades år 1992 av fyra Natoländer (Italien, Nederländerna, Frankrike och Tyskland) med målet att planera och producera en gemensam helikopter. Senare har också Portugal och Belgien anslutit sig till NAHEMA.

III De viktigaste upptäckterna

1. Säljarens uppkomst och uppbyggnad

NHI:s uppkomst år 1992 baserade sig på fyra staters¹³ beslut att förena sina resurser (=fördela kostnader, arbete och teknologi) för att utveckla ett nytt konkurrenskraftigt vapensystem (*weapon systems*). Delägare blev industriföretagen inom sektorn i de fyra länderna. Dessa företag konkurrerade med sina övriga produkter på marknaden. Den första satsning som staterna gjorde på produktutvecklingen var av avgörande betydelse, annars hade hela NH90-projektet inte blivit av. Sektorkunskapen representerar internationellt det bästa inom verksamhetsområdet. Av den politiska allmänuropeiska födseln följde en konsortiumuppbyggnad, vars funktionella effektivitet har varit minst sagt utmanande.

Eftersom huvudkund (i början) var NAHEMA ett av flera Natoländer bildat kundkonsortium, uppkom det många anledningar till konflikter vilka fördröjde beslutsprocessen. Iakttagandet av konsensusprincipen på alla nivåer av beslutsfattandet gjorde processen långsammare och förhindrade ett effektivt beslutsfattande.

2. NHI: en ny aktör på marknaden – en säljframgång

En första prototyp av NH90-helikoptern flög år 1995. Det egentliga beslutet om serieproduktion fattades dock först år 2000, när NAHEMA-länderna undertecknade ett produktionsavtal. Till dess var NH90 klart ett produktutvecklingsprojekt.

Som ny aktör och medan den saluförda produkten ännu befann sig på utvecklingsstadiet var NHI flexibel i sina kundförhandlingar och godkände olika skräddarsydda varianter. Samtidigt utvecklade av flera modeller och den godkännandeprocess som gällde dem ledde till en långsammare tillverkningsprocess och slutlig produktion än man räknat med.

¹³ Italien, Nederländerna, Frankrike och Tyskland

Den snabba beställningsframgången överraskade också och bolaget blev tvunget att koncentrera sina resurser. NHI ställde som sin första prioritet att få den största volymprodukten, dvs. den tyska basversionen TTH, typgodkänd varefter de andra skulle kunna följa snabbt. Också den finska beställningen ställdes i praktiken i denna kö, även om den stod i tur genast efter den tyska.

3. Tungrodd praxis för myndighetsgodkännande i Europa

Utöver säljarorganisationens interna tungroddhet har den europeiska godkännandeprocessen i väsentlig grad inverkat på dröjsmålet i fråga om NH90-helikoptrarna. Något allmäneuropeiskt system för militärmaskiner finns inte utan varje land (i främsta hand militärmyndigheten) fattar sina egna avgöranden.

Godkännandet av bastypen (TTH) i Tyskland, som skulle utgöra grund för övriga, fördröjdes ända till början av år 2006 och i och med det framskred den finska behandlingen av godkännandet först efter detta.

Behovet att utveckla en bättre europeisk praxis är man medveten om på NHI/NAHEMA-nivå. Inom den civila luftfarten fungerar ett allmäneuropeiskt system.

4. Luftfartsnormer

Den civila och den militära luftfartens rättsakter avviker från varandra. Den civila luftfartens normverk har sin historia i organisationen *International Civil Aviation Organization* (ICAO) som grundades år 1944 och lyder under Förenta nationerna (FN). Under 1970-talet kom de europeiska nationella myndigheterna överens om ett samarbetsorgan (JAA), som utarbetade gemensamma europeiska luftfartskrav (JAR). Arbetet har fortgått under 2000-talet sedan Europaparlamentet och Europeiska unionens (EU:s) kommission avgett en förordning om regler och certifiering för civil luftfart. År 2003 grundades *European Aviation Safety Agency* (EASA), genom vilken de rättsakter som gäller civil luftfart inom EU-länderna överfördes från de nationella myndigheterna. Den europeiska civila luftfarten lyder nu under en gemensam myndighet EASA.

Däremot har det inte funnits några internationella gemensamma normer och krav för den militära luftfarten. I och med att flygverksamheten har hållit sig inom landets gränser har också myndighetsfunktionerna varit nationella. Natos standarder har delvis fungerat som internationella normer. Först

år 2004 grundades *European Defence Agency* (EDA) och år 2006 *European Military Aviation Authorities Group* (EMAAG), som även Finland är medlem i. År 2007 grundade den finska militärmyndigheten en myndighetsenhet i samband med Flygstaben. Enheten har börjat utarbeta bestämmelser om militär luftfart delvis utgående från EASA:s bestämmelser. NH90-transporthelikoptern är det första typgodkännandet myndighetsenheten har gjort.

Det kan konstateras att vid millennieskiftet var normerna för den militära luftfarten synnerligen outvecklade och landsvisa. Detta har klart försvårat och fördröjt både tillverkarens och kundernas agerande i NH90-projektet.

5. Nordiskt samarbete

De nordiska länderna inledde samarbetet med helikoptrarna år 1998. Målet var att via samarbetet få kommersiella fördelar och synergi vid anskaffningen och i fortsättningen också vid användningen (underhåll, utbildning). Initiativet till detta samarbete kom från politiskt håll.

I Stockholm grundades en NSHP-projektorganisation, vars uppgift var att samordna den gemensamma anskaffningen, inklusive att utveckla gemensamma krav för den nya helikoptern. NSHP beslöt sig för att rekommendera NH90-helikoptrar. Efter rekommendationen inledde varje land bilaterala förhandlingar med NHI om anskaffningen.

Det visade sig svårt att hitta en typ med samma utrustning, eftersom länderna sist och slutligen ville ha sina egna olika versioner. Danmark stannade för ett annat val (EH101) och Sveriges och Norges maskiner avvek till utrustningen från Finlands (Norges till följd av navy-egenskaperna, Sveriges i form av egna system samt kabinstorleken) – till slut stannade alla nordiska länder förutom för separata anskaffningsavtal också för olika maskiner.

Av det nordiska samarbetet i NH90-anskaffningsfasen kan man lära sig att länderna nog kan ha en politisk vilja till samarbete, men att det kan vara orealistiskt att hitta en gemensam lösning på praktisk nivå. NSHP-samarbetet tog både tid och de knappa sakkunnigresurserna.

Det att Norden uppträdde med enad front under anskaffningsfasen ökade säljarkandidaternas intresse. På lång sikt drog också Patria nytta av samarbetet.

6. Finlands ställning som köpare

Tidsmässigt var Finland ute både under goda och dåliga tider vad gäller förhandlingarna med NHI. Det är värt att observera att ännu i de kartläggningar som gjordes år 1998 var NH90 inte ens på allvar med i jämförelserna. NHI var intresserat av Norden, eftersom det stod i NHI:s intresse att snabbt få nya referenskunder, och som sådana lämpade sig Finland och det övriga Norden tack vare sitt goda rykte. Av dessa skäl var det avtal som ingicks med Finland fördelaktigt för Finland; antagligen även ekonomiskt. En betydande förskottsbetalning främjade att ett ekonomiskt bra avtal kunde erhållas. Patrias roll blev exceptionellt stark genom förhandlingarna, eftersom man hade varit ute tidigt. I dagens ljus hade man inte nödvändigtvis fått motsvarande roll om förhandlingarna förts nu.

När man nu granskar saken är det klart att Finland genom sitt avtal i själva verket kom med i ett produktutvecklingsprojekt, fastän man trodde att man köpte branschens färsaste teknologi som lämpade sig bäst för Finland och som skulle bli klar i enlighet med avtalet. Det är lätt att förstå köparens förtroende vid den tidpunkt då avtalet ingicks, stora europeiska länder hade ju nyligen beställt 298 exemplar av maskinen och en prototyp hade flugit för första gången redan 1995.

7. Hanteringen av projektet

NH90-projektet har administrerats i enlighet med försvarsministeriets och försvarsmaktens allmänna verksamhetsprinciper. I den fas då man inledde projektet gavs beredningen till armén genom ett beslut av försvarsmaktens kommendör. Beslutet grundade sig på att det var armén som skulle använda maskinen. Ansvar för projektet överfördes år 2001 till flygvapnet för att förstärka det luftfartstekniska kunnandet. Överföringen av ansvaret mitt under pågående projekt ledde till luckor i informationsöverföringen, bl.a. i tolkningen av specifikationerna.

Projektorganisationen har under hela projektet haft små resurser och varit tungt sysselsatt. En dylik organisation innehåller alltid risker. Kommunikationen mellan säljare och köpare har huvudsakligen gått utan problem. Svårigheterna har – inte överraskande – gällt kommersiella meningsskiljaktigheter.

Projektorganisationen koncentrerade sig på teknisk uppföljning och kontakt. Ekonomiska faktorer granskades i högre grad först år 2006, då det konstaterades att ersättningsfrågorna blir ett betydande tvistemål.

I utredningsarbetet har det i någon mån förblivit oklart hur väl de olika delområden som hänför sig till projektet har anpassat sig till de förändrade tidtabellerna. Dyliga delområden är bl.a. reservdelar, verktyg, servicehallar och servicelokaler, servicesystem och serviceanvisningar, reparationsverksamhet, mekaniker- och pilotutbildning samt förläggningen av rekryteringen.

8. Ett klart ledarskap har saknats i NH90-projektet

Under hela sin existens har projektet präglats av en splittrad organisation och avsaknad av ett klart ledarskap både hos köparen och säljaren. Säljarens konsortiumstruktur och NAHEMA samt köparens många nivåer (försvarsministeriet, försvarsmakten, Patria, armén, flygvapnet, NSHP) har gjort att många olika spelare har varit med i projektet, men det har stått utan ett klart ledarskap.

Säljarens multilaterala konsortiumstruktur och inläringen av den nya samarbetsmodellen är skälet till att beslutsprocessen är så komplicerad och samtidigt till att ett klart ledarskap saknas. Hos köparen har organiseringen varit administrativt klar men ansvars- och rollfördelningen har tidvis blivit oklar till följd av att alla de ovan uppräknade aktörerna varit med. Var finns den starka auktoritet som fattar besluten för köparens del. Med andra ord har en synlig ”ägare” till projektet saknats på båda sidorna.

9. Ändring av avtalet

Den ändring av anskaffningsavtalet som gjordes i december 2007 kan anses ändamålsenlig och motiverad ur finskt perspektiv till följd av att man genom ändringen säkerställde både att avtalet fortgår med nya leveranstidtabeller och att dröjsmålskompensationer enligt det ursprungliga avtalet erhålls. Med det att man samtidigt godkände IOC-konfigurationen i fråga om de första helikopterleveranserna säkerställdes för sin del också att utvecklingsarbetet fortgår och att hela leveransprogrammet framskrider. Godkännandet av tekniska lösningar av IOC-konfigurationstyp är i allmänhet inte exceptionellt i samband med anskaffningar av flygplan och helikoptrar.

10. Ska man köpa en färdigvara eller något nytt?

När man fattar beslut om anskaffningar är det väsentligt att förstå huruvida det är fråga om en produkt som står på utvecklingsstadiet eller en färdig produkt. Goda grunder för båda lösningarna kan

hittas, men då måste man också förstå alternativens riskprofiler. Det är klart att en produkt som står på utvecklingsstadiet alltid inbegriper betydande osäkerhetsfaktorer.

Försvarsministeriet har i sitt principbeslut från år 2003, som drar upp riktlinjer för anskaffningspolitiken, fastställt att försvarsmakten endast skaffar teknologi som redan är i bruk. Denna allmänna riktlinje är säkert förnuftig, men som kategoriskt beslut kan den också vara kortsiktig och oklok, eftersom det i många produkters livscykel och bruksålder rör sig om decennier. Ska man alltså köpa teknologi som redan nu är föråldrad, medan ny teknologi redan är i antågande? För maskiner som i sin livscykel redan överstiger medelåldern kan t.ex. försörjningssäkerheten och tillgången på reservdelar bli osäker. I teknologins brytningsfaser är det särskilt viktigt att beakta fördelar och nackdelar med tanke på hela livscykeln.

I NH90-projektet beslöt man skaffa ny teknologi, som inte var klar men som hade bedömts vara det bästa alternativet redan i den nationella jämförelsen. Kompatibiliteten med partner, som redan hade förbundit sig vid betydande beställningar, stärkte förtroendet för produkten. Därför var beslutet mycket förståeligt och motiverat i skenet av den information man hade då.

För NH90-maskinerna var kompatibiliteten det mål och den princip som Finland skulle iaktta för att i sinom tid ha i användning samma teknologi som partnererna, vilket torde visa sig vara en betydande fördel i de internationella gemensamma krishanteringsoperationerna i framtiden.

11. Kommunikationen under projektets gång

Vad gäller kommunikationen har helikopterprojektet kroniskt stått i ett negativt ljus i Finland. Problemen började redan innan det egentliga anslagsförslaget år 1998. Projektet startades utgående från den nya försvarspolitiska redogörelsen 1997. Då lanserades en ny ”krigföringsdoktrin” (= nya former för kriser, krigföring). Som ett nytt begrepp togs s.k. strategiskt överfall upp. Truppernas rörlighet betonades och en plan på beredskapsdivisioner presenterades. Avsikten var att antalet garnisoner skulle minskas, likaså skulle beväringarnas tjänstgöringstider förkortas.

Det vettiga i redogörelsen har senare erkänts i alla läger, men då kom det som en överraskning. Den tidigare bottom-up-processen hade ändrats till en top-down-modell. Detta orsakade negativa reaktioner, som sedan också kunde ses i helikopterprojektet.

Planerna på beredskapsdivisioner innehöll också helikopteranskaffningar. I begynnelsefasen innehöll projektet både transporthelikoptrar och stridshelikoptrar, som senare kallades eskorterande helikoptrar. Det nya konceptet, syftet och sättet (beredskapsdivisioner inklusive helikoptrar) hade emellertid på detta stadium inte definierats tillräckligt klart, vilket utlöste ett stötande och blötande av projektet i offentligheten som var svårt att hantera. Också försvarsmaktens egna trupper uttalade sig motstridigt i den offentliga debatten.

Projektet drevs igenom i riksdagen under mycket ståhej som ett betydligt mindre och annorlunda koncept (utan eskorterande/stridshelikoptrar) än det som ursprungligen föreslogs. Användaren hade på detta stadium inte ännu klart definierat vad man behövde, och hur det skulle användas. Resurserna i landet i fråga om tekniskt och operativt kunnande på helikoptrar var mycket snäva.

Beskrivningen ovan av projektet i dess inledande fas framhäver att en beskrivning av användningsbehovet, en klar definiering av uppdraget och engagerande av användaren är nödvändiga för att (vilket som helst) projekt ska kunna motiveras rätt i olika intressekretsar såväl inom den egna organisationen som externt (de politiska beslutsfattarna, skattebetalarna).

Naturligt nog har fördröjningen av helikopterleveranserna fått mycket uppmärksamhet. Kommunikationen har huvudsakligen varit reaktiv, man har korrigerat fel/skador sedan de uppstått. En svårighet har naturligtvis varit att säljaren inte har kunnat bekräfta eller avtala om nya leveranstider, utan leveranstiderna har bara stegvis förskjutits framåt. I oskäligt vida kretsar i Finland har det emellertid rått en felaktig uppfattning om att dröjsmålen skulle gälla endast Finland eller ett problem som har skapats i Finland. En förutseende, aktiv kommunikation i samarbete med säljaren hade förbättrat situationen och kanske gett större arbetsfred i den press som redan annars var tillräckligt hård.

IV Utredningsmannens slutsatser

Utgående från utredningen kan följande huvudslutsatser dras.

1. Fördröjningen av leveranserna av NH90-helikoptrarna har i avgörande grad berott på att leverantören var ett nytt konsortium och föremål för leveranserna en produkt som ännu bara befann sig på utvecklingsstadiet.

Tidtabellen för utvecklingsarbetet visade sig för ambitiös i förhållande till de överenskomna tidtabellerna.

Vid utredningsarbetet har dock inget sådant kommit fram som skulle visa att parterna inte hade handlat i god tro.

2. Dröjsmålet med helikoptrarna till Finland hade endast i begränsad utsträckning kunnat påskyndas med åtgärder från köparens sida, eftersom Finland var helt beroende av godkännandet och tillverkningen av bastypen (NAHEMA TTH).

3. Projektets uppkomst var en kombination av en politisk viljeyttring och kommersiell praxis, och sammanjämkningsen av dessa två har fördröjt projektet.

4. Finland har ingått avtalstekniskt och ekonomiskt bra avtal och erhållit befogade ersättningar för dröjsmålet.

5. Finland har sannolikt valt den bästa maskintypen med tanke på helikoptrarnas hela livscykel, eftersom NH90 tekniskt bäst uppfyller driftskraven (när den är klar) och lämpar sig särskilt för gemensamma internationella operationer sedan parterna valt samma maskintyp (*interoperability*).

6. De processer, organisationsmodeller och riskbedömningar som anknyter till projektet kunde ha realiserats bättre – av båda parter. Mera om dem i nästa kapitel.

V. Faktorer som bör beaktas i framtiden

1. I ett projekts utvecklings- och beredningsfas bör det säkerställas att användarens definition och beskrivning av behovet är tillräckligt klara. För denna fas bör tillräckligt med tid och resurser reserveras. En klar definiering av uppdraget är nödvändig framför allt med tanke på själva anskaffningen, men också med tanke på en konsekvent kommunikation och att hela organisationen ska fås att engagera sig.

2. Det är skäl att omvärdera den nuvarande anskaffningspolitiken. Klarare anvisningar kunde ges bl. a. om riskvärdering, anvisningar för situationer där en utvecklingsprodukt anskaffas, immateriella anskaffningar samt andra delområden med anknytning till projektet. I riskvärderingen bör också inbegripas de processer som krävs för myndighetsgodkännande.

Som mål för de nuvarande anskaffningsprinciperna har fastställts ”långsiktigt utvecklande av försvarsmaterielresurser på ett kostnadseffektivt sätt”. Ekonomiska eller kommersiella synvinklar bör starkare speglas i anskaffningsprinciperna.

3. De nuvarande anskaffningsprocesserna är invecklade och mångbottnade. I scheman över processerna är det svårt att identifiera projektets övergripande ägare. Processerna i fråga är det skäl att analysera och bedöma så att målet är en effektiv verksamhet och en förenkling av beslutsfattandet.

Ett projekt bör ha en klar ägare, ledningsgrupp och projektchef, som har tillräckligt med ansvar och makt. När projektets organisation utformas behövs naturligtvis användarens operativa och tekniska kunskaper med anknytning till projektet samt kommersiell och juridisk sakkunskap. I projektorganisationen bör dess kravnivå, tillägg samt livscykel beaktas med betoning på helheten.

Projektorganisationen bör ha en så bra kontinuitet som möjligt; personalomsättningen bör minimeras för att möjliggöra ett konsekvent framskridande. Projektets ägarskap, auktoritet och beslutanderätt bör vara klart definierade. Kommunikationens spelregler bör vara klara, t.ex. vem talar, vem talar inte och i vilken fas.

4. Kommunikationens spelregler bör preciseras. Som ett generellt mål har definierats att kommunikationen är aktiv, öppen och genomsynlig. Detta mål har inte realiserats i fråga om NH90-projektet.

Spelreglerna för kommunikationen bör preciseras bl.a. i fråga om beredningsfasen samt medan projektet framskrider.

5. Finland bör aktivt stöda en process där gemensamma allmäneuropeiska spelregler görs upp för myndighetsgodkännanden.