

Selvitysmiehen raportti
SISU -kuorma-autohankinnoista 2009-2011

Helsinki 9.9.2011

Puolustusministeriölle

Puolustusministeriö asetti 11.5.2011 selvitysmiehen selvittämään puolustusvoimien SISU -kuorma-autohankintoja ja niissä ilmenneitä laatuun liittyviä kysymyksiä sekä muita toimituksiin liittyviä erilliskysymyksiä.

Selvitysmieheksi nimettiin allekirjoittanut vuorineuvos, diplomi-insinööri Jorma Eloranta. Selvityksen määräaika oli saattaa työ päätökseen vuoden 2011 loppuun mennessä.

Perehdyttyäni tilanteeseen suuntasin tehtäväni pääpainon selvittelijästä sovittelijaksi pyrkien yhteistyössä kummankin osapuolen johdon kanssa hakemaan käytännön ratkaisuja tehtyjen toimitussopimusten tulkintakysymyksiin. Tekniset kysymykset valmisteltiin ja valtaosin ratkaistiin kummankin osapuolen asiantuntijoiden toimesta.

Osapuolet ovat nyt hyväksyneet ja allekirjoittaneet ehdotukseni mukaisen sopimuksen puheena olevien kuorma-autotoimitusten erimielisyyttä aiheuttaneista seikoista. Näihin hankintoihin liittyvät erimielisyydet on siis ratkaistu. Puolustushallinnon ja Sisun välinen yhteistyö voi käsitykseni mukaan tästä eteenpäin jatkua normaaliin tapaan. Osapuolten välillä toimii prosessi, jossa Sisu huolehtii ajoneuvoissa todettujen ja mahdollisesti vielä ilmenevien vikojen tai puutteiden korjaamisesta takuuehtojen mukaisesti. Toimeksiantoni mukaisesti esitän raportissani muutamia ajatuksia hankintaprosessien kehittämiseksi.

Selvitysmiehen sopimusoikeudellisena avustajana on toiminut asianajaja, laamanni Tomas Lindholm Asianajotoimisto Lindholm Wallgren Oy:stä ja kuorma-autotekniikkaan liittyvien kysymysten osalta avustajana on toiminut diplomi-insinööri Markku Lakomaa. Puolustusministeriöstä selvitysmiestä on avustanut hallitussihteeri Iikka Marttila. Olen kiitollinen jokaisen avustajani tärkeään panokseen työni onnistumiseen ja ripeään etenemiseen.

Selvitystyö voitiin toteuttaa hyvässä yhteistyössä Maavoimien Materiaalilaitoksen johdon ja asiantuntijoiden ja muiden puolustushallinnon edustajien sekä Sisu -konsernin johdon ja asiantuntijoiden kanssa. Esitän molemmille tahoille parhaan kiitoksensa ammattimaisesta työtavasta ja hyvästä yhteistyöstä.

Jättämällä tämän raporttini puolustusministeriölle ja toimittamalla sen tiedoksi Maavoimien Materiaalilaitokselle ja Sisu Auto -konsernille olen saattanut selvitysmiehen työni päätökseen.

Helsingissä syyskuun 9 päivänä 2011.

Jorma Eloranta

Sisältö

1.	Toimeksianto	4
2.	SISU -kuorma-autohankinnat	5
3.	Selvitystyön lähtökohtatilanne	7
4.	Selvitystyön toteutus	7
5.	Osapuolten sovintosopimus	9
6.	Hankintaprosessin ongelma-alueita	10
6.1	Osapuolten toiminnasta yleensä	11
6.2.	AQAP-laatu järjestelmä	11
6.3.	Ajoneuvojen sopeuttaminen puolustusvoimien tarpeisiin	11
6.4.	Projektiorganisaatio	12
6.5.	Toimitusaikataulut	12
6.6	Hankintasopimusten täytäntöönpanosta	13
7.	SISU-kuorma-autohankintoja koskevat suositukset	14
8.	Suosituksia hankintaprosessien kehittämiseksi	14
1)	EU hankintadirektiivi	14
2)	Hankintamenettelyt verkottuneessa ympäristössä	15
3)	Joustavuuden lisäys toimitussisällön tarkennustilanteissa	15
4)	Johtoryhmämenettely	15
5)	AQAP-koulutus	16
6)	Julkisuus	16
7)	Puolustusvoimien hankintatoimi	16

1. Toimeksianto

Puolustusministeriö asetti 11.5.2011 selvitysmiehen selvittämään puolustusvoimien SISU-kuorma-autohankintoja ja niissä ilmenneitä laatuun liittyviä kysymyksiä sekä muita toimituksiin liittyviä erilliskysymyksiä.

Selvitysmieheksi nimettiin vuorineuvos, diplomi-insinööri Jorma Eloranta.

Selvityksen määräajaksi oli asetettu vuoden 2011 loppu.

Selvityksen tavoitteena oli selvittää hankintasopimusten molempien osapuolten, tilaajan ja toimittajan, näkökulmat ja hankintaprosessin menettelytapojen tarkoituksenmukaisuus. Selvityksessä tuli ottaa huomioon myös asiaan liittyvät taloudelliset, teolliset ja muut olennaiset seikat. Lisäksi tavoitteena oli kerätä tietoa ja tehdä johtopäätöksiä tulevia hankintaprosesseja silmällä pitäen.

Selvitysmiehellä oli oikeus kuulla ja käyttää puolustushallinnon asiantuntijoita tarvittavassa laajuudessa. Puolustushallinto antoi selvitysmiehen käyttöön tarvittavat sihteeri- ja tukipalvelut.

Selvitysmiehellä ja hänen avustajillaan oli oikeus saada käyttöönsä kaikki tarpeelliset kyseisiin hankintoihin liittyvät asiakirjat. Oikeus koski myös salassa pidettäviä asiakirjoja. Asiakirjojen käsittelyn osalta selvitysmiehen tuli noudattaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999).

Ennen selvitysmiehen asettamista Sisu Auto oli ilmoittanut, että järjestely sopii ja vuorineuvos Eloranta oli ilmoittanut suostuvansa tehtävään.

Selvitysmies on tehnyt kirjalliset sopimukset toimeksiannon toteutuksesta puolustusministeriön sekä Sisu -konsernin ja sen omistajien kanssa. Selvitysmiehen työskentelyn riippumattomuuden turvaamiseksi on näiden sopimustahojen kanssa sovittu, ettei selvitysmieheltä tai tämän nimeämiltä asiantuntijoilta voida vaatia vahingonkorvausta selvitystyön tai sen tulosten johdosta.

2. SISU-kuorma-autohankinnat

Selvitystyö kohdistui 60 kappaleeseen 8x8 ja 234 kappaleeseen 4x4 maastokuorma-autoja.

Hankintasopimukset ovat tavanomaisia, Maavoimien Materiaalilaitoksen Esikunnan (MAAVMATLE, Asiakas) laatimia dokumentteja. Sopimusten osapuolina ovat MAAVMATLE ja Sisu Defence Oy (Sisu, Toimittaja). Käsitteellä Sisu tarkoitetaan paitsi sanottua yhtiötä myös sen emoyhtiötä ja muita konserniyhtiötä sekä näiden muodostamaa konsernia.

Ensimmäinen kuorma-autosopimus (allekirjoitettu 19.12.2008 Tampereella ja 8.1.2009 Karjaalla) koskee yhteensä 234 kappaletta 4x4 maastokuorma-autoa, kauppahinnaltaan yhteensä 29,2 (ilman alv) miljoonaa euroa. Valtaosa (215 kpl) on standardimallia, joiden lisäksi on kaksi erikoistyyppiä (type 2: 15 kpl ja 4 kpl). Sopimus on laadittu englanniksi, varsinainen hankintasopimus on 38 sivua ja siinä on 9 liitettä, yhteensä 75 sivua teknisiä spesifikaatioita, takuehtoja, koulutussuunnitelmaa, projektin toteutussuunnitelmaa ja vastaavaa.

Jälkimmäinen kuorma-autosopimus (allekirjoitettu 8.5.2009 Tampereella) koskee yhteensä 60 kappaletta 8x8 kuorma-autoa, kauppahinnaltaan yhteensä 25,9 miljoonaa euroa (ilman alv). Kuorma-autoissa on neljä hieman toisistaan poikkeavaa tyyppiä (20+1+35+4 = 60 kappaletta). Sopimus on laadittu suomeksi. Varsinainen hankintasopimus on 25 sivua ja siinä on 9 liitettä, yhteensä reilusti yli 100 sivua (osin englanniksi), sisältäen teknisen ja tuotespesifikaation, varusteluettelon, koulutusohjelman, projekti- ja laatusuunnitelman ja vastaavaa. Sopimukseen on tehty projektin toteutuksen aikana muutamia täsmentäviä teknisiä ja maksuehtoihin liittyviä muutoksia. Tämä sopimus tehtiin saamani tiedon perusteella ainakin osittain elvytystoimenpiteenä Sisun työllisyystilanteen edistämiseksi vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen. Tästä johtuen kaupan hinnoittelussa käytettiin puolustus-hallinnolle edullisia kaupallisia ehtoja.

Sisu on MAAVMATLElle merkittävä toimittaja, koska se on vuosien mittaan toimittanut puolustusvoimille useita tuhansia kuorma-autoja ja maastoajoneuvoja, jotka vielä vuosikymmeniä tulevaisuudessaakin muodostavat merkittävän osan puolustusvoimien kuljetuskapasiteetista ja SISU -huoltoverkostolla on tärkeä vaikutus kaluston toimivuuden varmistamisessa. Osapuolten välirikko olisi näin haitallista molemmille osapuolille.

Sisu on vuodesta 2010 ollut yksityisomisteinen yritys, jonka omistajat ovat aktiivisesti mukana konsernin toiminnassa. Vuosina 2004 -2010 Sisu oli sijoittajaomisteinen ja vuosina 1997-2004 nykyinen Sisu oli osa suurempaa samannimistä pörssiyhtiötä. Sisu Auto –konsernin emoyhtiö on Oy Sisu Auto Ab, jonka omistaa Suomen Autoteollisuus Oy ja sen omistaja on Suomen Erikaisajoneuvot Oy, jonka puolestaan omistavat Olof ja Maija Elenius (yhteensä 50%) ja Timo Korhonen (50 %) yhtiöittensä kautta. Sisu Auto –konserniin kuuluu Sisu Auto Trucks Oy, Sisu Engineering Oy, Sisu Defence Oy ja Sisu Auto Eesti AS. Kaikki omistukset ovat 100 % paitsi Sisu Defence Oy, jossa Captium Oy:llä on 10,1 %:n vähemmistöosuus. Suomen Autoteollisuus -konsernin liikevaihto vuonna 2010 oli konsernitilinpäätöksen mukaan 41,2 miljoonaa euroa ja kokopäivätoimista henkilöstöä oli toimintakertomuksen mukaan tilikauden päättyessä 40. Konsernin liitevoitto 2010 oli 1,0 ja tilikauden voitto 0,7 miljoonaa euroa. Omavaraisuusaste viime vuoden lopussa oli 38,4 %, pääomalaina mukaan lukien 65,3 %.

Sisu Auto -konserni käyttää monipuolisesti ja laajasti alihankkijoita ja yhteistyökumppaneita eri tehtävien hoitamiseen. Sisu oli aiemmin komponenttiyhteistyössä (ohjaamot, moottorit) Renault Trucksin kanssa. Pääkomponenttien hankinnasta uusiin ajoneuvoihin on konserni tehnyt viime vuonna uuden yhteistyösopimuksen Daimler AG:n - Euroopan suurimman kuorma-autovalmistajan - kanssa. Kokoonpanoa ja valmistusta on siirretty sopimuksin mm. Komatsu Oy:lle. Uuden kuorma-automalliston myynnistä Suomessa vastaa Veho Group Oy Ab:n Veho Hyötyajoneuvot yksikkö. Sotilasajoneuvojen osalta Sisu Defence Oy hoitaa myynnin itse. Sisu -ajoneuvojen huolto tapahtuu sekä Vehon että Ras-kone Oy:n huoltokorjaamoissa ympäri maata. Sisun toimintamalli on siten vahvasti verkostoitunut –

vain hallinto, tuotekehitys ja markkinointijohto on yhtiöllä itsellään. Henkilöstön määrä on supistettu minimiin mm. kuormituksen vaihteluiden hallitsemiseksi.

Toimintakertomuksen 2010 mukaan Sisu Defence Oy on toteuttanut lukuisia projektitoimituksia eri maiden puolustusvoimille. Yksi merkittävimmistä vientikaupoista on ollut vuonna 2005 solmittu sopimus toimittaa Liettualle 50 suojattua ETP 8x8 ajoneuvoa. Nämä toimitukset on toteutettu vuosina 2007-2009. Viimeaikaisista kaupoista Sisu Defence Oy on toimittanut keväällä 2011 ensimmäisen erän Sisu 8x8 ja Sisu 4x4 maastokuorma-autoja, jotka tulevat puolustusvoimien uuden NASAMS FIN - ilmatorjuntaohjusjärjestelmän käyttöön. Autot on toimitettu ja niitä toimitetaan norjalaiselle puolustusjärjestelmä-toimittajalle Kongsberg Defence & Aerospace AS:lle, joka toimii MAAVMATLE:n tilaaman ilmatorjuntaohjusjärjestelmän kokonaistoimittajana ja luovuttaa ajoneuvot koko järjestelmän osana aikanaan puolustusvoimien käyttöön. Sisu on myös sopinut ranskalaisen Thales-Raytheon Systems Company SAS:n kanssa tutkavalvontajärjestelmien ajoneuvoitoimituksista. Toimitussopimukseen kuuluu järeitä Sisu ETP 8x8 tutkalavettiautoja ja Sisun 4x4 maastokuorma-autoja. Testiautot on toimitettu ja suunnitelmien mukaan loput autot toimitetaan ensi vuoden aikana. Tutkavalvontajärjestelmän hankintavastuullinen loppuasiakas on Suomen ilmavoimat.

Puolustusvoimat hankkii keskeisen materiaalin osto-organisaatioidensa, maavoimien osalta eli nyt puheena olevissa hankinnoissa MAAVMATLE:n, kautta. Puolustushaaroilla (maa-, meri- ja ilmavoimat) on omat materiaalilaitoksensa, jonka lisäksi puolustusvoimiin kuuluu muutamia muita hankintayksiköitä. Lisäksi puolustushallinnon siviilituotteiden kaltaisissa hankinnoissa voidaan käyttää valtion hankintaorganisaatiota HANSEL:ia.

Maavoimien materiaalin loppukäyttäjinä toimivat Maavoimien joukko-osastot (esim. Porin Prikaati, Karjalan Prikaati, Hämeen Rykmentti jne.) eri puolella Suomea. Lisäksi puolustusvoimien kansainvälisissä operaatioissa käytetään näitä tai tämänkaltaisia ajoneuvoja esimerkiksi Afganistanissa ja muissa vaativissa olosuhteissa. Materiaalin käytössä havaitut ongelmat joukko-osastot raportoivat MAAVMATLElle, joka välittää tiedot edelleen Toimittajalle. Toisaalta joukko-osastot huoltavat ja korjauttavat ajoneuvoja Sisun paikalliskorjaamoissa, jota kautta ajoneuvoille tehdyt toimenpiteet kirjataan myös Sisun korjaamojärjestelmään. Tässä mielessä myös puolustusvoimien toimintamalli on verkostoitunut.

Puolustusvoimien hankintamenettelyyn liittyy myös ns. AQAP 2110¹ menettely, jossa toimittaja sitoutuu noudattamaan ko. laatustandardin menettelyjä toimitusprosessissa. Hankkija voi myös nimeä ns. GQAR:n² - asiakkaan edustajan, joka valvoo toimittajan toiminnan laatua ja joka seuraa toimitusprosessin vaiheita usein toimittajan tiloissa. Näissä hankkeissa käytettiin AQAP/GQAR menettelyjä, mutta osapuolilla oli huomattavan erilaisia käsityksiä menettelyn sisällöstä, toimivuudesta ja sopimusoikeudellisesta merkityksestä.

Vaikka puheena olevien toimitussopimuksien tulkinnoista vallitsi erilaisia näkemyksiä, niitä voidaan sopimuksina sinänsä pitää tavanomaisina tämänkaltaisissa hankinnoissa. Haastetta sopimuksien

¹ AQAP-2110: NATO quality assurance requirements for design, development and production. AQAP 2110 contains the NATO requirements for Quality. A system needs to be established, documented, applied, maintained, assessed and improved, and/or evaluated, in accordance with requirements contained in the standard. Naton laadunvarmistusmenettely Government Quality Assurance GQA on kuvattu Allied Quality Assurance Publication AQAP –julkaisusarjassa.

² GQAR: Government Quality Assurance Representatives are the Assurance Personnel with responsibility for Government Quality Assurance, acting on behalf of the Acquirer.

toteuttamiseen syntyi siitä, että molempia ajoneuvoja testattiin ja kehiteltiin Asiakkaan vaatimustenmukaisuuden täyttäviksi näiden sopimusten toteuttamisen aikana, vaikka valittu hankintamenetely kilpailutuksineen ja aikatauluineen soveltuu paremmin jo testattujen, valmiiden tuotteiden hankintaan. Haasteet liittyivät keskeisesti siihen, minkälaisen menettelyn avulla varmistetaan, että sopimuksen mukaiset vaatimukset täyttyvät teknisesti hyväksyttävästi. Sopimuskäytäntöjen ja toimintatapojen kehittämiseen tässä suhteessa on syytä kiinnittää huomiota.

3. Selvitystyön lähtökohtatilanne

Kaikki 8x8 ajoneuvot olivat toimitettu ja maksettu selvitystyön käynnistyessä. Toimitettuihin 8x8 ajoneuvoihin kohdistui erilaisia alkukäytön aikana havaittu vikoja koskevia reklamaatioita.

Valtaosa 4x4 ajoneuvoista oli myös jo toimitettu ja maksettu selvitystyön käynnistyessä. Myös 4x4 sarjan ajoneuvoihin kohdistui reklamaatioita.

Hankinnan kohteena olleista 4x4 ajoneuvoista 15+4 kpl (eli yhteensä 19 kpl) Type 2 mukaista ajoneuvoa seisoivat toukokuussa 2011 edelleen Sisun pihalla Karjaalla, vaikka niiden sopimuksen mukainen luovutusajankohta oli ollut loppuvuonna 2010. Sisu katsoi, että ajoneuvot on ilmoitettu luovutusvalmiiksi ja sopimuksen mukaisesti tosiasiallisesti luovutettu puolustusvoimille. MAAVMATLE puolestaan katsoi, ettei ajoneuvoja ollut luovutettu sopimuksen edellyttämällä tavalla, eikä suostunut ottamaan niitä vastaan eikä maksamaan niiden maksamatonta kauppahintaa.

Keskeinen erimielisyys liittyi siihen, olivatko ja jos niin milloin, sanotut 4x4 ajoneuvot valmistuneet sopimuksen vaatimusten mukaisesti ja minkä suuruinen niin muodoin olisi sopimuksen mukainen ajoneuvojen sovittua myöhäisemmästä luovutuksesta johtuva viivästyssakko.

Lähtökohtatilanne oli, että osapuolten kannat erilaisista pulmakysymyksistä ja niiden syistä poikkesivat merkittävästi toisistaan ja projektitoimituksiin liittyvä tavanomainen tekninen ja tarvittaessa kaupallinen yhteinen ongelmaratkaisu ei toiminut normaalisti ja rakentavassa yhteistyössä. Ongelmat näyttivät alkuvaiheessa kiteytyvän pitkälti siihen, että osapuolilla oli toisistaan jyrkästi erilainen näkemys erityisesti AQAP-järjestelmän roolista osana sopimusta. Molemmat katsoivat noudattaneensa sopimusta ja toimineensa AQAP:n mukaisesti. Myöskään reklamaatioiden käsittely ei edennyt juohevasti osapuolten eriävien sopimustulkintojen takia.

Toukokuun 2011 alkupuolella julkisuuteen ilmestyi tietoja MAAVMATLE:n muistiosta, jossa käsiteltiin kriittiseen sävyyn näitä toimituksia ja yhteistyötä Sisun kanssa. Sisu julkisti välittömästi myös oman vastineensa julkisuudessa olleisiin MAAVMATLE:n kannanottoihin. Julkisuudessa käydystä keskustelusta kävi hyvin ilmi, että osapuolten näkökannat poikkesivat olennaisesti toisistaan. Esitetyt lausunnot olivat myös tavanomaista kärjekkäämpiä.

Tässä tilanteessa puolustusministeriö harkitsi oikeaksi kutsua ulkopuolisen selvitysmiehen toteuttamaan nyt raportoitavaa toimeksiantoa.

4. Selvitystyön toteutus

Selvitysmies on pitänyt lähtökohtanaan riippumattomuuttaan sopimusosapuolista, yhtäältä Asiakkaasta eli MAAVMATLEsta, ja toisaalta Toimittajasta eli Sisusta.

Selvitystyön aluksi selvitysmies tutustui julkisuudessa olleeseen aineistoon sekä Asiakkaalta ja muualta puolustushallinnolta ja toisaalta Toimittajalta saatuun aineistoon. Sen jälkeen selvitysmies tapasi toukokuussa erikseen Sisun ja MAAVMATLE:n johdon edustajat ja kävi tutustumassa Sisun toimintaan

Karjaalla. Toukokuun loppupuolella selvitysmies kävi myös tutustumassa 4x4 ja 8x8 ajoneuvoihin Porin Prikaatissa kuullen seikkaperäisesti käyttäjien kokemuksia. Näiden käyntien yhteydessä selvitysmies perehtyi kummankin ajoneuvon ominaisuuksiin suorittaen kummankin ajoneuvotyyppin testiajon. Toukokuussa selvitysmies tapasi erikseen useita AQAP -asiantuntijoita, jotka edustivat sekä puolustushallintoa että Sisua. Lisäksi selvitysmies on haastatellut lukuisia alalla toimivia ja toimineita henkilöitä lähtökohtana, että haastateltavien antamat lausunnot pidetään luottamuksellisina. Tavoitteena oli saada käsitys alalla vallitsevien hankintaprosessien tarkoituksenmukaisuudesta ja eri tahojen käsityksistä mahdollisesti tarvittavista kehittämistarpeista.

Tutustuttuaan tilanteeseen selvitysmies valitsi työnsä tueksi sekä juridisen että teknisen neuvonantajan. Tekninen neuvonantaja osallistui kesä – elokuussa useisiin Asiakkaan/Toimittajan projektiryhmän kokouksiin, joissa selviteltiin reklamaatioiden ratkaisutapoja. Selvitysmiehen teknisenä neuvonantajana ja avustajana kuorma-autotekniikkaan liittyvien kysymysten osalta on toiminut diplomi-insinööri Markku Lakomaa ja sopimusoikeudellisena neuvonantajana ja avustajana on toiminut asianajaja, laamanni Tomas Lindholm Asianajotoimisto Lindholm Wallgren Oy:stä. Puolustusministeriöstä selvitysmiestä on avustanut hallitussihteeri Iikka Marttila.

Heti selvitystyön käynnistämisen yhteydessä selvitysmies oli toivonut, että osapuolet pidättäytyisivät puheena olevia kuorma-autohankintoja koskevista enemmistä julkisista lausunnoista, koska kärjekkäät lausunnot eivät helpottaisi yhteisymmärryksen löytymistä ja koska tiedotusvälineiden olisi joka tapauksessa vaikea antaa selvitystyön kohteena olevista asioista totuudenmukaista kuvaa osapuolten lausuntojen perusteella.

Selvitystyön aikana selvitysmies pyysi osapuolilta täsmentäviä selvityksiä erinäisistä kysymyksistä. Työn aikana Asiakas täydensi havaintojaan toimitetuissa ajoneuvoissa havaituista puutteista tai vioista. Osa havaituista puutteista oli turvallisuuskysymyksiä, mistä syystä MAAVMATLE asetti kesällä 2011 ajoneuvoja myös tilapäiseen käyttökieltoon ongelmien poistamisen ajaksi. Tällainen menettely on normaalia palveluturvallisuuden varmistamista. Tekniset selvittelyt kohdistettiin ensisijaisesti näiden kysymysten nopeaan ratkaisuun ja ajoneuvojen saamiseen uudelleen loppukäyttäjän käyttöön.

Peruskysymysten hahmottamisen jälkeen selvitysmies kutsui osapuolten edustajat 15.6.2011 yhteiseen kokoukseen, jossa käytiin läpi Sisu maastokuorma-autohankintojen (8x8 ja 4x4) ongelmakysymyksiä ja sovittiin osapuolten yhteisestä työskentelyprosessista. Kokoukseen osallistuivat pääesikunnasta insinöörikenraalimajuri Jukka Juusti sekä MAAVMATLEsta eversti Petri Lammi ja useita kaupallisia ja teknisiä asiantuntijoita ja hankintaprojektiorganisaation jäseniä. Sisusta osallistui Sisun omistajayhteisön Suomen Autoteollisuus Oy:n toimitusjohtaja ja Sisu Auto -konsernin hallituksen puheenjohtaja Olof Elenius, Oy Sisu Auto Ab:n toimitusjohtaja Timo Korhonen ja varsinaiset toimitussopimukset tehneen yhtiön Sisu Defence Oy:n toimitusjohtaja Jyri Ahonen avustajineen. Tämän selvitystyön johtoryhmän kokouksiin on osallistunut myös MAAVMATLE:n johtoon 1.7.2011 siirtynyt prikaatinkenraali Kyösti Halonen. Ensimmäisessä kokouksessa pyydettiin myös hankintaprojektin projektiryhmää (MAAVMATLE/Sisu) laatimaan suunnitelma avoimna olevien teknisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Selvitysmiehen käymien keskusteluiden pohjalta osapuolet näkivät mahdollisiksi Sisun Karjaan toimintilojen piha-alueella olleiden viimeisten ajoneuvojen luovuttamisen ja vastaanottamisen. Puolustusvoimat maksoi kesäkuussa 2011 Sisulle maksamattoman kauppahinnan vähennettynä sopimuksen enimmäismääräisellä viivästysmaksolla. Tämän osalta sovittiin, että viivästysmakson suuruudesta neuvotellaan ja sovitaan erikseen ilman, että kumpikaan osapuoli voi vedota tuolloin tapahtuneen ajoneuvojen luovutuksen yhteydessä laadittujen asiakirjojen päivityksiin.

Luovutuksista laadittiin osapuolten ja selvitysmiehen hyväksymä tiedote puolustusministeriön verkkosivuilla 30.6.2011 seuraavasti:

”Maavoimien materiaalilaitos on vastaanottanut kaikki Sisu Autolta tilaamansa maastokuorma-autot. Asiaan liittyvien avoimien teknisten kysymysten selvittely jatkuu osapuolten kesken hyvässä yhteistyössä edellisen puolustusministerin Jyri Häkämiehen asettaman selvitysmiehen, vuorineuvos Jorma Elorannan johdolla. Selvitystyön ollessa kesken osapuolet eivät selvitysmiehen pyynnöstä anna asiaan liittyen mitään lausuntoja.”

Myöhemmissä kokouksissa käytiin läpi näitä MAAVMATLE/Sisu projektiryhmän valmistelemia suunnitelmia ja teknisiä ratkaisumalleja sekä todettiin sovitut asiat ja jatkoselvittelyä vaativat seikat. Osaan teknisistä ongelmista on tarvittu myös ajoneuvojen tyyppihyväksynnästä ja vuosikatsastuksesta vastaavan viranomaisen³ tarkentavia tulkintoja kuorma-autojen katsastusohjeiden soveltamisesta maastokuorma-autoissa.

Selvitysmiehen kokouksessa 16.8.2011 osapuolten kesken yksimieleisesti todettiin identifioitujen 28 teknisen ongelman ratkaisussa päästyn tasolle, jonka tuloksena voitiin nähdä ongelmien poistuvan kun sovitut toimenpiteet on voitu toteuttaa Toimittajan ja sen korjaamoverkoston toimenpiteillä. Näiden korjaavien toimenpiteiden lopullinen toteuttaminen vie useita kuukausia suunnittelumuutosten, tarvittavien komponenttien ja muiden materiaalien hankinta-ajoista johtuen. Myös MAAVMATLE/Sisu projektiryhmän toiminnan nähtiin vakiintuneen normaalitasolle.

Kokouksessa todettiin, että selvitysmies voi käynnistää loppuraportin laatimisen ja sovittiin myös raportin julkistamiseen liittyvistä aikataulukysymyksistä periaatetasolla.

Myös todettiin, että selvitysmies tekee perustellun ehdotuksen maksamattoman kauppahinnan loppueränä maksuun tulevan erän suuruudesta ja eräistä muista yhteisesti sovittavista seikoista.

5. Osapuolten sovintosopimus

Selvitysmies on todennut MAAVMATLElle ja Sisulle, ettei selvitystyön puitteissa ollut mahdollista yksiselitteisesti vahvistaa miltä osin osapuolet ovat oikeassa tai väärässä hankintasopimuksista esittämiensä tulkintojen ja kantojen suhteen. Tämä koskee erityisesti kysymystä siitä, mitä ajoneuvoilta tulee edellyttää, jotta ne ovat sopimuksen edellyttämässä luovutuskunnossa ja milloin ne on tosiasiallisesti katsottu tulleen luovutetuiksi toimitussopimuksen mukaisesti. Ilmeistä kuitenkin oli, että osapuolet ovat vilpittömästi ymmärtäneet toimitussopimusten sisällön eräiltä osin eri tavalla. Osapuolten kanssa sekä erikseen että yhteisissä kokouksissa käydyissä keskusteluissa selvitysmies saattoi havaita puolin ja toisin kuitenkin olevan vilpitöntä pyrkimystä ratkaista avoimet kysymykset sovinnollisesti, ilman varsinaista oikeudellista välienselvittelyä.

Selvitystyön tuloksena osapuolet allekirjoittivat 9.9.2011 selvitysmiehen ehdotuksen mukaisesti nyt puheena olevia kuorma-autohankintoja koskevan seuraavat keskeiset asiat sisältävän sopimuksen, jonka keskeinen sisältö on seuraava:

1. AJONEUVOJEN VIAT JA PUUTTEET

Sisu on selvitysmiehen selvitystyön aikana korjannut Toimitussopimusten mukaan toimitettuihin ajoneuvoihin liittyviä puutteita ja vikoja ja Sisun edustajat ovat käydyissä keskusteluissa vahvistaneet, että jäljellä olevat viat ja puutteet korjataan jo käynnissä olevan Osa-

³ Liikenteen tarkastusvirasto (TRAFI).

puolten yhdessä sopiman prosessin puitteissa. Näin ollen Sisu vastaa ajoneuvoissa todettujen ja mahdollisesti vielä ilmenevien vikojen ja puutteiden korjaamisesta Toimitussopimusten takuovelvoitteiden mukaisesti.

2. MAKSAMATON KAUPPAHINTA

Puolustusvoimat sitoutuu maksamaan jo maksetun kauppahinnan lisäksi maksamatonta kauppahintaa yhteensä 573.170,47 euroa lisättynä arvonlisäverolla eli yhteensä 704.999,68 euroa. Maksamattomalle kauppahinnalle (ilman ALV) Puolustusvoimat maksaa korkoa korkolain mukaisesti (8 % p.a. 30.6.2011 saakka, 8,5 % p.a. 1.7.2011 lähtien) Selvitysmiehen ehdotuksen mukaan korjatuista toimituspäivistä maksupäivään. Puolustusvoimien Sisulle edellä olevan perusteella maksettava yhteenlaskettu määrä eräpäivänä 30.9.2011 on 794.471,36 euroa.

3. MUISTION JULKISEKSITULO

Maavoimien Materiaalilaitoksen Esikunnan muistion (BH4764/14.4.2011; jäljempänä "Muistio") sisällön julkiseksi tulemiseen liittyvien kysymysten osalta Osapuolet ovat sopineet, että he sitoutuvat olemaan jatkossa käsittelemättä Muistiota ja sen sisältämiä tietoja julkisuudessa. Edellä sanotun estämättä Sisu voi luonnollisesti esitellä rakennettaan, toimintaansa, taloudellista asemaansa yms. oikeaksi katsomallaan tavalla tiedotustoiminnassaan.

Osapuolet sitoutuvat myös olemaan ryhtymättä toisiaan kohtaan mihinkään oikeudellisiin toimenpiteisiin Muistion tai sen sisältämien tietojen julkiseksi tulon johdosta.

4. YHTEISTYÖN JATKUMINEN

Osapuolet toteavat, että tällä sopimuksella sovitaan näihin Toimitussopimukseen liittyneet erimielisyydet ja että yhteistyö Puolustusvoimien ja Sisun välillä voi nyt jatkua normaalisti. Puolustusvoimien mahdolliset uudet ajoneuvotilaukset ratkaistaan noudattaen kulloinkin voimassa olevia hankintakriteereitä.

Osapuolet vielä toteavat, että toimitussopimuksen 45400366098-2008 32. kohdassa sovittu optio ("Clause 32 – Option") on Sisun aloitteesta sovittu päättyneeksi kaikilta osin.

6. Hankintaprosessin ongelma-alueita

Voidaan todeta, että MAAVMATLEn muistion (BH4764/14.4.2001; "Muistio") julkiseksi tuleminen kärjisti neuvottelutilannetta siten, että ulkopuolisen kutsuminen selvittämään tilannetta oli tarpeen, vaikkakin poikkeuksellista.

6.1. Osapuolten toiminnasta yleensä

Eräät alalla toimivat arvioivat MAAVMATLE:n toimintaa kriittisesti katsoen sen käyttävän kohtuuttomasti hyväkseen ylivoimaista neuvotteluasemaansa Suomeen suuntautuvan puolustusmateriaalin hankinnoissa. Toisaalta esitettiin myös käsityksiä, että MAAVMATLE toimii ammattimaisesti kuin mikä tahansa vaativa asiakas. Tämän selvitystyön yhteydessä on tullut esille molempia kantoja tukevia piirteitä.

Johtajien nopea vaihtuvuus MAAVMATLE:ssä sekä Sisun omistusmuutokset, ylimpien vastuuhenkilöiden vaihtuminen ja liiketoimintakonseptin olennaiset muutokset sekä uuden Sisun korostuneesti verkostoitunut, mutta ainakin vielä nyt puheena olevien toimitusten aikana osin vakiintumaton toimintamalli on hankaloittanut osapuolten yhteistyön kehittämistä.

6.2 AQAP-laatu järjestelmä

Yksi ongelma-alue oli osapuolten eroavat käsitykset puolustusvoimissa verraten uuden AQAP- laatu järjestelmän sisällöstä, oikeudellisesta merkityksestä ja käytännön toteutuksesta. Seurauksena oli ko. yksityiskohtien sopimisen hidastuminen ja mahdollisesti myös toimitusten viivästyminen.

Selvitysmiehen saaman käsityksen mukaan MAAVMATLE katsoi että AQAP-malli on työkalu, jolla Toimittaja voi varmistaa toimitusprosessin asianmukaisen laadun ja tiedottaa siitä GQAR:n kautta Asiakkaalle. Vastuu teknisistä ratkaisuista ja valinnoista säilyy aina Toimittajalla. Selvitysmiehen käsityksen mukaan MAAVMATLE noudatti AQAP-menettelyä, mutta koska toimituksiin liittyi tietynlaista kehitystyötä, aikataulujen pitämiseen ja vaatimuksenmukaisuuden toteutumisen toteamiseen toimituksen eri vaiheissa liittyi ongelmia.

Samoin selvitysmiehen saaman käsityksen mukaan Sisu katsoi, että hankintasopimuksen ja toimituserittelyn osalta AQAP tarkoittaa myös toimitussisällön ja toimituserittelyn yksityiskohtien yhteistä sopimista ennen varsinaisen valmistuksen toteuttamista, niin että sarjatoimitusten erittelyt ja tekniset ratkaisut ovat AQAP-prosessissa yhteisesti sovittuja ja myös Asiakkaan hyväksymiä selvennyksiä toimitukseen. Toimittajan näkemyksenä oli, ettei jo sovittuihin yksityiskohtiin myöhemmissä toimitusvaiheissa ole enää tarvetta palata, vaan toimitus voidaan toteuttaa ja tuote vastaanottaa näillä sovituilla piirteillä. Toimittaja katsoi myös, että Asiakkaan AQAP-prosessissa esittämät tuotteen parannusajatukset tulisi liittää sopimukseen eri korvauksella eikä tulkita niitä toimitussisältöön kuuluviksi.

Selvitysmiehen käsityksen mukaan Toimittaja noudatti AQAP-menettelyä muodollisesti oikein, mutta odotti Asiakkaan antavan hyväksyntänsä hyvin suppean informaation perusteella ennen seuraaviin vaiheisiin etenemistä kun taas Asiakas odotti saavansa Toimittajalta kattavan dokumentaation ja vaihtoehtojen selvityksen ja selkeät perustelut toteutettavalle ratkaisulle ennen kannanottoja ko. ratkaisuun. Näkemyserot AQAP – prosessista selvästi hidastivat mm. reklamoitujen ongelmakohtien ratkaisemista.

6.3. Ajoneuvojen sopeuttaminen puolustusvoimien tarpeisiin

Sisun 8x8- ja 4x4-ajoneuvoperheet ovat vielä elinkaarensa alkuvaiheissa. 4x4-ajoneuvoperheen osalta on kyse jopa ensimmäisestä sarjatoimituksesta. Toimituksiin sisältyy yleensä ko. ajoneuvoperheen vakiotuotteesta useita erilaisia tuotevariaatioita ja erityisvarusteluja, joiden kautta toimitus jakaantuu useaan suppeampaan osaeraan ja kokonaistoimituksen hallintaan kohdistuu lukuisia erillishaasteita sekä Asiakkaan että Toimittajan näkökulmasta.

Toimittajan kehitystyön aikana tekemillä monipuolisilla testeillä sekä osapuolten ja loppukäyttäjien hankintaprosessin aikana tekemillä testauksilla on pyritty asianmukaisesti varmistumaan tuotteen toimivuudesta sekä yleisesti että nimenomaan puolustusvoimien käyttöprofiileilla. Testauksista huolimatta käyttökokemusten kertyessä usein esille nousee ongelmia, joita ei testauksessa havaita. Tämä ongelma korostuu erityisesti sotilaskäyttöön tarkoitetuissa tuotteissa, joissa toimituserät ovat suhteellisen pieniä ja käyttökokemusten (ajokilometrien) kertyminen hidasta. Puolustusvoimien ja suomalaisten ajoneuvotoimittajien ratkaisumalli tähän ongelmaan on ollut yhteistyön tiivistäminen jo kehitysvaiheessa niin että asiakkaan erityistarpeet huomioidaan ja testataan esim. esisarjalla sarjasuunnitteluvaiheessa sekä myös alkukäytön käyttökokemusten avoin ja tarkka raportointi tiiviillä ostajan ja toimittajan projektiryhmien kommunikaatiolla ja seuraavien toimituserien erittelyjen tarkistus tarvittavilta osin. Tarvittaessa muutokset toteutetaan myös kaikkiin jo toimitettuihin ajoneuvoihin, mikä luonnollisesti aiheuttaa lisäkustannuksia, jotka kuuluvat tapauksesta riippuen toimittajan tai asiakkaan vastuulle.

Kyseessä olevissa hankkeissa tätä perinteistä suomalaista yhteistyömallia on puolustusvoimissa pyritty korvaamaan ns. AQAP-mallilla, mutta näiden toimitussopimusten osalta tässä ainakin osittain epäonnistuttiin, vaikka sekä Asiakas että Toimittaja vakuuttivat noudattaneensa prosessia tarkasti. Osapuolten näkemyserot mallin soveltamisesta ja eri toimijoiden rooleista ovat kärjistäneet tilannetta. Näyttääkin siltä, että AQAP-mallin ja perinteisen suomalaisen yhteistyömallin parhaita puolia tulisi soveltaa alkuun yhdessä optimaalista toimintatapaa etsittäessä. Kokemusten kertyessä toiminta sitten voidaan vakioda AQAP-mallin mukaiseksi.

Asiakas on tulkinnut hankinnan kohteena olleen 'testatun sarjavalmistuksessa olevan vakiotuotteen' huolimatta lukuisista ajoneuvojen varustelueroista. Näihin hankintoihin tämä menettely olisi ilmeisesti soveltunut vasta eri versioiden riittävän pitkän testaus- ja kehitysjakson jälkeen. Nyt käytetty menettely, huolimatta siitä että Toimittajan ja Asiakkaan tekemien testien ja Asiakkaan suppeasta esisarjasta saamien käyttökokemusten perusteella oli määritetty muutoksia sarjatuote-erittelyihin, jätti sarjatuotteeseen myöhemmin reklamaatioon johtaneita teknisiä ongelmia, jotka pitempi testaus ja esisarjan käyttö olisi todennäköisesti onnistunut poistamaan.

6.4. Projektiorganisaatio

Osapuolten näkemyserot voivat kärjistyä riitelyksi jos ostajan ja toimittajan projektiryhmillä ei ole yläpuolellaan ohjaus- tai johtoryhmää tai muuta mekanisme erimielisyyksien ratkaisemiseksi. Joskus myös projektia hoitavien henkilöiden ammattitilpeys tai huonosti yhteen sopivat henkilökemiat voivat kärjistää tilanteita tai hidastaa yhteisen näkemyksen syntymistä, kun osapuolten projektipäälliköt uskovat saavansa 'lisätaivutteluilla' oman näkemyksensä läpi ilman että asiaa tarvitsee esittää ylöspäin ratkaisemattomana ongelmana. Tähän argumentointiin kuluva aika voi vaarantaa projektin aikataulun ellei ongelmia voida esittää päätöstasolle ratkaistavaksi. Tyypillinen tällainen kysymys on kuuluuko joku tuoteominaisuus sopimuserittelyn mukaiseen sovittuun toimitussisältöön vai tulisiko todeta sen olevan asiakkaan haluama ja erikseen korvattava lisäominaisuus.

6.5. Toimitusaikataulut

Toimitusmyöhästymisistä vakiintuneesti sovitaan toimitussopimukseen myöhästymissakkomenettely. Usein sopimustekstin muotoilut eivät kuitenkaan yksikäsitteisen selvästi esitä mistä alkaen tai mitä kokonaisuutta koskien sakko määritellään. Molempien osapuolten, ei pelkästään toimittajan, toimenpiteet saattavat vaikuttaa sovituista aikatauluista myöhästymiseen. Esimerkiksi jos asiakkaalta pyydetty hyväksyminen johonkin muutokseen viivästyy voi toimitus myöhästyä. Jälkikäteen syyn

aukoton selvittäminen on haastavaa. Epäselvyydet johtavat sakkotilanteessa helposti kiistelyyn miten sakko tulisi määritellä. Eräissä toisissa toimitussopimuksissa on sovittu yksiselitteisesti, missä aikataulussa asiakkaan on hyväksyttävä tai esitettävä perusteltu syy toimittajan esittämän ratkaisun hylkäämiseen. Myös suunnittelun ”jäädymisen” (ns. ”Critical Design Freeze”) jälkeen tulevat asiakkaan vaatimat muutokset tulee normaalisti käsitellä hyväksytyä toimitusaikataulua hidastavina ja useimmiten myös asiakkaan kustannuksia eli hintaa lisäävinä ehdotuksina.

Toimitusten viivästyminen voi olla asiakkaalle merkittävä seikka jos tuotteita tarvitaan esimerkiksi joukkojen koulutuksessa tai kansainvälisessä operaatiossa. Tällöin tiukka aikataulujen noudattaminen on hyvin perusteltua. Joissain tapauksissa asiakkaan saama hyöty tiukasta aikataulusta suhteessa toimittajalle tulevaan haittaan tai kustannuksiin ja siitä mahdollisesti johtuvaan lisähintaan tarjouksessa taikka virheisiin tai puutteisiin lopputuotteissa ei tuota parasta lopputulosta asiakkaalle. Tämä seikka tulee harkita tarjouspyynnöissä ja sopimuksen laadintatyössä, ja varmasti harkitaankin, mutta erityisesti kireäksi sovittua aikataulua tulisi täydentää jollakin edellä mainitun tyyllisellä yhteisellä etenemistä hidastavien asioiden nopealla päättämismenettelyllä.

Mikäli sopimusosapuolten välillä ei ole yhteistyöhakuista ja hyvään lopputuotteeseen tähtäävää suhtautumista, on ilmeistä, ettei lopputuotteesta tule parasta mahdollista, mitä kyseisellä rahalla saa, ja toimitukset hidastuvat. Esimerkiksi mikäli asiakas väittää kaikkien toimittajan esille tuomien uusien ideoiden tai parannusten olevan toimitukseen kuuluvia ja ”vaatimuksenmukaisia”, on olemassa vaara, että toimittaja pidättäytyy informoimasta sopimuksen toteutusvaiheessa esille tulleista parannusajatuksista ja suhtautuu torjuvasti testien tai vastaavien yhteydessä esille tulleiden käyttäjäkokemusten huomioon ottamiseen sarjatuotteessa.

6.6. Hankintasopimusten täytäntöönpanosta

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa 22.6.2011 todetaan seuraavaa:

”Hallitus tukee puolustus-, ilmailu- ja turvallisuusteollisuuden kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä sekä teollisuuden vientiedellytyksiä ja huoltovarmuuden ja kansallisen turvallisuuden säilyttämiseksi. Puolustusmateriaalihankinnat turvataan pitkäjänteisen ohjelmoinnin puitteissa.”

Hankintoja toteuttaessaan puolustushallinto joutuu ottamaan huomioon monia näkökohtia tavantasaisten teknisten ja kaupallisten seikkojen lisäksi. Näitä ovat mm. huoltovarmuus, etenkin kriisiolosuhteissa huolto- ja korjaustoiminnan järjestäminen Suomessa, mahdollinen teollinen yhteistyö/vastakaupat, kilpailulainsäädäntö (EU lainsäädäntö) ja sen sallimissa puitteissa vientiedellytysten, teknologioiden kehittämisen ja työllisyyden tukeminen.

Näistä kysymyksistä voi puolustusmateriaalihankintojen valmisteluprosessiin eri vaiheissa osallistuvilla olla erilaisia painotuksia. Valtion kannalta on olennaista, että päätöksenteon jälkeen hankinta toteutetaan kaikilla organisaatioasoilla mukisematta, siitä riippumatta mitä asianomainen hankintapäätökseen toteuttamiseen osallistuva ratkaisun lopputuloksesta mahdollisesti on ajatellut.

Kaikissa teknisten tuotteiden toimitusprojekteissa on haasteita ja ongelmallisia tilanteita. Paras lopputulos saavutetaan yleensä osapuolten keskinäisen arvostuksen ilmapiirissä, jossa pyritään aidosti ratkaisemaan projektissa esiin tulleet ongelmat tavoitteena kummankin osapuolen kannalta paras mahdollinen lopputulos. Lähtökohtana on luonnollisesti tehty sopimus liitteineen, mutta vaikka sopimukset pyritään laatimaan seikkaperäisen selkeiksi, niihin sisältyy lähes poikkeuksetta osapuolten

harkintaa vaativia seikkoja, ainakin kun puhutaan tuotteesta, jota toimitetaan ensimmäinen sarja tai erä.

7. SISU-kuorma-autohankintoja koskevat suositukset

Suosittelen, että

- 1) näitä hankintoja hoitava MAAVMATLE/Sisu projektiryhmä jatkaa työtään kunnes voidaan varmistaa takuuehtojen mukaisten korjausten toteutuminen.
- 2) MAAVMATLE asettaa johtoryhmän, jossa on edustajat sekä MAAVMATLE:n että Sisun johdosta nyt puheena olevien toimitussopimusten takuukorjausten sujuvuuden varmistamiseksi ja mahdollisten käyttökokemusten perusteella tulevien toiminnallisten tai elinkaaren pidentämistä koskevien parannusehdotusten arvioimiseksi
- 3) sekä Sisu että MAAVMATLE arvioivat jatkuvan parantamisen mukaisesti kumpikin sisäisesti ja tarpeen mukaan toisaalta myös yhdessä, miten jatkossa vältetään tässä raportissa esiin tuotujen ongelmien ilmeneminen vastaavankaltaisissa hankkeissa.

8. Suositukset hankintaprosessien kehittämiseksi

Puolustusvoimat käyttää noin puolet puolustusbudjetista materiaalihankintoihin ja toimintamenoihin sisältyviin hankintoihin. Hankintatoimen tehokas johtaminen ja organisointi vaikuttaa niin muodoin keskeisesti maamme puolustusvalmiuteen, puolustusvoimien suorituskykyyn. Puolustusvoimien hankinta on ollut ja on puolustusvoimien jatkuvan parantamisen kohteena, mitä pidän erittäin tärkeänä asiana vastaisuudessakin.

Tämän selvitystyön tuloksena ei ole syytä esittää kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä Suomen puolustusmateriaalihankintojen prosessien kehittämiseksi. Esitän seuraavassa joitain havaintoja toimeksiannossa esitetyn pyynnön täyttämiseksi.

1) EU hankintadirektiivi

EU:n puolustushankintadirektiivi tuli velvoittavaksi 21.8.2011. Direktiivin toteuttava kansallinen lainsäädäntö vahvistettaneen vuoden 2012 alusta. Direktiivin myötä kilpailuttamisprosessien julkisuus ja läpinäkyvyys ("transparenttius") korostuu. Tarjouskilpailujen määrämuotoisuuden tarkka noudattaminen on tärkeätä, jotta vältetään syyt kilpailussa hävinneille käynnistää oikeusprosesseja ja viivästyttää hankintaprosesseja.

Toisaalta Suomen olosuhteet (eri vuodenajat, pakkasena, lumi, maasto, vesistöt, huoltovarmuuden turvaaminen, teollinen yhteistyö jne.) saattavat asettaa esimerkiksi ajoneuvoille tai hankintojen toteuttamiselle erityisvaatimuksia. Tuotteiden suoriutumista Suomen erityisolosuhteissa tulisi voida testata ennen varsinaisen sarjatilauksen toteuttamista. Kansainvälisesti pienten sarjojen tilaajana tästä voi tulla Suomelle erityishaastetta. Tämä asiakokonaisuus vaa-
tinee jatkossa erityishuomiota puolustusvoimissa.

2) Hankintamenettelyt verkottuneessa ympäristössä

Puolustushallinnon toimintatapa on verkottunut ja usein – kuten nytkin – toimittajat toimivat verkottuneesti. Tällaisessa toimintamallissa on olennaista osapuolten keskinäisen arvostuksen ja luottamuksen lisäksi vastuusuhteiden selkeys ja informaatiomenetelmien yksiselitteisyys.

Esimerkiksi tässä yhteydessä Asiakkaan ja Toimittajan erilaiset käytännöt ongelmajoneuvojen yksilöinnissä hankaloittivat takuutarkastuksia – raportoitua ongelmaa ei aina tarkastuksessa enää löydettykään eikä kyetty yksikäsitteisesti varmistumaan oliko puute jo korjattu.

3) Joustavuuden lisäys toimitussisällön tarkennustilanteissa

Hyvä toimitussopimus täyttää loppuasiakkaan vaatimuksen mukaisen suorituskyvyn kustannustehokkaasti ja kohtuullisessa ajassa. Hyvän toimitussopimuksen erittely on yksiselitteinen ja selkeä, jotta toimitussisältö tulee yksiselitteisesti määritellyksi.

Toisaalta joskus – kuten tässä tapauksessa testien yhteydessä – nousee esille perusteltuja syitä täsmentää tai muuttaa toimitussopimuksen erittelyä projektin toteuttamisen aikana. Tällä seikalla voi olla vaikutusta projektin aikatauluun tai kustannuksiin. Kaupallisen ja teknillisen arvioinnin läheinen vuorovaikutus hankintaprojektien kaikissa vaiheissa on keskeistä.

Ottaen huomioon projektien tiukat aikataulut ja puolustushallinnon hyvin moniportaisen päätöksentekomenettelyn, suosittelen, että MAAVMATLE:n johdolla voisi olla valtuudet poiketa tietyissä rajoissa hankintasopimuksen sisällöstä aikataulun osalta tai sopia muutoksista toimituksen sisältöön. Valtuutus pitäisi sisällään esimerkiksi MAAVMATLE:n johtajalle varsinaisessa päätöksessä rajatun suuruuden oikeuden maksaa lisähintaa tai karsia ominaisuuksia, mikäli se toteutusvaiheessa osoittautuu perustelluksi. Tällaista menettelyä toteutettaessa on otettava huomioon kilpailulainsäädännöstä mahdollisesti johtuvat seikat.

4) Johtoryhmämenettely

On perusteltua asettaa lähes aina tai ainakin kriittisimpiin projekteihin kaksiportainen toteutusorganisaatio: projektin johtoryhmä (ohjausryhmä) ja projektin toteutusryhmä (projektiryhmä). Kriteereitä johtoryhmän asettamiselle voivat olla: projektin merkittävä koko, teknisesti, aikataulullisesti tai muutoin haasteellinen hankinta kuten tuotekehitystä sisältävä projekti.

Johtoryhmässä tulisi olla MAAVMATLE:n ja toimittajan päätösvaltaisen johdon edustajat, ja sen kokouksiin tulisi osallistua raportioijan roolissa asiakkaan ja toimittajan projektin käytännön toteutuksesta vastaavat projektipäälliköt.

Tavoitteena on varmistaa sekä johtotasolla että projektitasolla yhteinen ymmärrys projektin toteuttamisesta sekä siinä käytettävistä projektijohtotyökaluista ja menettelytavoista. Johtoryhmän tulee myös erityisesti puuttua ajoissa esiin tulleisiin ongelmiin ja ratkaista projektitason tulkintaerimielisyydet.

Tällainen toimintatapa on myös sopusoinnussa puolustusvoimissa ohjeistettujen asianmukaisen käytäntöjen kanssa. Tästä esimerkiksi puolustusministeriön julkaisussa ”Puolustushallinnon materiaali politiikka”: <http://www.defmin.fi/index.phtml?s=621>.

5) AQAP-koulutus

Tämä hanke osoittaa, että AQAP osaaminen ei käytännössä ole kaikilta osin riittävää. Lisäkoulutusta tarvitaan alan teollisuudelle ja myös puolustushallinnon sisällä.

Toisaalta kunkin projektin käynnistysvaiheessa projektin organisoitumisen yhteydessä on syytä sopia kuinka AQAP:ta sovelletaan tässä yhteydessä samalla kun sopimuksen sisältö ja toteutussuunnitelmat käydään yhteisesti läpi ja niistä sovitaan.

6) Julkisuus

Julkisissa hankinnoissa terveenä lähtökohtana on aktiivinen ja avoin viestintä. Projektien viestinnästä ja viestintävastuullisista sopiminen on osa hyvää projektisuunnittelua. Suosittelen kuitenkin, että MAAVMATLE arvioi uudelleen sisäiset käytäntönsä tavarantoimittajiaan koskevien tietojen ja toimitusprojektien kuluessa esille tulevien haasteiden luottamuksellisuuden osalta.

Tavanomaista on, että asiakkaan ja toimittajan välinen projektityöskentelyyn liittyvät mielipide-eroavuudet pidetään osapuolten välisinä asioina, joista ei käydä julkista keskustelua. Samoin tavataan pitää luottamuksellisena tietona asiakasorganisaation sisäinen keskustelu, jossa arvioidaan toimittajien toimintatapoja, kyvykkyyttä tai taloudellista asemaa. Tällaiset tiedot voivat olla julkisuuslain 24 pykälän 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettua liike- tai ammatillisaisuutta tai muuta vastaavaa yksityistä elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa, joka on pidettävä luottamuksellisena. Myöskään toimittajaa koskevien kielteisten tietojen julkistaminen kesken toimitusprojektin ei rakenna edellytyksiä saattaa projekti asianmukaisesti päätökseen. Kysymys ei ole asioiden salailusta, vaan yhden osapuolen perusteltukaan näkemys ei välttämättä kerro koko totuutta asioiden syistä tai tosiasioista. Lisäksi on huomattava, että sopimattoman tai paikkansa pitämättömän tiedon julkistaminen voi aiheuttaa korvausvelvollisuuden, mikäli toiselle osapuolelle on aiheutunut julkistamisesta taloudellista vahinkoa.

Ottamatta kantaa MAAVMATLE:n puheena olevia hankintoja koskevan edellä mainitun Muistion julkiseksi tulemiseen johtaneisiin seikkoihin, Muistion sisältämiin tietoihin tai niiden salassapitovelvollisuuteen, mahdollisesti syntyneeseen vahinkoon tai siitä seuraavaan mahdolliseen vahingonkorvausvastuuseen, pidän tämän Muistion päätymistä julkisuuteen valitettavana. Enempi kannanotto edellä mainittuihin Muistion asioihin ei ole tarpeen, koska asia on osapuolten kesken sovittu.

Suosittelen toimittaja-arvioita sisältävien tämänkaltaisten hankintamuistioiden kirjaamista luottamuksellisiksi, puolustushallinnon sisäiseksi keskusteluksi. Ymmärtääkseni tämä ei olisi epätavallista julkisessa tai yksityisessä hankintatoimessa.

7) Puolustusvoimien hankintatoimi

Lähivuosina on todennäköistä, että puolustushallinto joutuu hakemaan tehostamismahdollisuuksia käytettävissä olevien niukkojen määrärahojen takia. Eräs potentiaalinen mahdollisuus parantaa puolustushallinnon tuottavuutta on yhdistää keskeiset maa-, meri- ja ilmavoimien hankintaorganisaatiot. Siten voitaisiin hyödyntää puolustusvoimissa olevat hankintatoimen parhaat käytännöt ja parhaat järjestelmät sekä vahvistaa alan arvostusta ja hankintatoimen johtamista sekä mahdollisesti vähentää eräin osin tehokkuutta heikentävää nopeaa vaihtuvuutta. Useat alalla toimivat ovat tuoneet posi-

tiivisesti esille ilmavoimien hankintaosaamisen. Samalla voitaisiin keventää puolustusvoimien materiaalihankintojen moniportaisuutta. Myös hankintoja koskevan EU-lainsäädännön ja hyväksytyjen laadunvarmistusmenettelyiden (kuten Government Quality Assurancen, GQA/AQAP:n) hallinta voisi tehostua tämän avulla. Järjestely saattaisi edellyttää käyttäjänäkökulman kytkemistä hankintojen projektiorganisaatioihin.

Mikäli ehdotus vaikuttaa puolustusministeriön ja puolustusvoimien johdon näkökulmasta harkitsemisen arvoiselta, asiaan liittyvät hyödyt ja haitat on syytä asianmukaisesti selvittää.

* * *