

Suomen helikopterihanke

Selvitysmies Keijo Suilan
raportti NH90-hankinnasta 1998–2008



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Eteläinen Makasiinikatu 8
PL 31, 00131 HELSINKI

www.defmin.fi

Taitto: Tiina Takala/puolustusministeriö
Paino: Picaset Oy, Helsinki, 2008

ISBN: 978-951-25-1875-3

Suomen helikopterihanke

Selvitysmies Keijo Suilan
raportti Suomen NH90-hankinnasta 1998–2008

1.3.2008

Sisällys

I	Toimeksianto	1
II	Helikopterihankkeen taustatapahtumat.....	2
	Poliittinen avaus helikoptereille	2
	Helikopterihankinnan organisointi	2
	Tilausvaltuuskäsittely eduskunnassa	3
	Pohjoismainen yhteistyö	4
	Kansallisen hankintasopimuksen solmiminen	5
	Toimitusten viivästyminen.....	5
III	Keskeisimmät havainnot	7
	1. Myyjän synty ja rakenne.....	7
	2. NHI: uusi toimija markkinoilla -myyntimenestys	7
	3. Raskas viranomaishyväksyntäkäytäntö Euroopassa.....	7
	4. Ilmailunormit	8
	5. Pohjoismainen yhteistyö	8
	6. Suomen asema ostajana	9
	7. Projektin hallinta	9
	8. NH90-projektissa on puuttunut selkeä johtajuus	9
	9. Sopimusmuutos.....	10
	10. Ostaako valmistavaraa vai uutta?	10
	11. Viestintä hankkeen aikana	11
IV	Selvitysmiehen loppupäätelmät.....	12
V	Vastaisuudessa huomioon otettavaa.....	13

I Toimeksianto

Suomi tilasi vuonna 2001 ranskalaiselta NHIndustries -yhtiöltä 20 NH90-kuljetushelikopteria osana yhteispohjoismaista hanketta yhdessä Ruotsin ja Norjan kanssa. Koska yhteiseurooppalainen, 14 valtiota koskeva hanke oli syksyllä 2007 huomattavasti myöhässä, asetti puolustusministeri Jyri Häkämies 19.10.2007 vuorineuvos Keijo Suilan selvitysmieheksi arvioimaan Suomen NH90-kuljetushelikopterihankintaa.

Toimeksiannon mukaan selvitysmiehen tehtävänä on NH90-kuljetushelikoptereiden Suomen hankintaprosessin kokonaisuuden ja sen eri vaiheiden arviointi. Selvityksessä tuli huomioida hankintaprosessin lisäksi myös hankkeeseen liittyvät taloudelliset, teolliset ja muut olennaiset seikat. Toimeksiannon mukaan arvioinnissa ei tullut ottaa kantaa NH90-kuljetushelikopterien tarpeellisuuteen sinänsä.

Tavoitteena oli selvittää hankintasopimuksen molempien osapuolten, tilaajan ja toimittajan, näkökulmat ja hankintaprosessin menettelytapojen tarkoituksenmukaisuus. Lisäksi tavoitteena oli kerätä tietoa ja tehdä johtopäätöksiä myös tulevia hankintaprosesseja silmälläpitäen. Selvitysmiehen tuli luovuttaa raporttinsa puolustusministeriölle viimeistään 1.3.2008.

Selvitysmies ryhtyi tehtäväänsä heti toimeksiannon saamisen jälkeen lokakuussa 2007, ja selvitystyö saatiin päätökseen helmikuussa 2008. Toimeksiannon toteuttaminen on edellyttänyt sitä, että selvitystyössä on tutustuttu laajalti helikopterihankintaprosessia edeltävään valmistelu- ja päätöksentekoaineistoon sekä itse hankintaa koskevaan asiakirjamateriaaliin. Mahdollisimman tarkan kuvan saamiseksi on selvitysmies haastatellut laajasti sekä tilaajan että toimittajan edustajia ja erityisesti niitä henkilöitä, jotka Suomessa ovat olleet mukana projektin eri vaiheissa joko poliittisella päätöksentekotasolla tai operatiivisella, kaupallisella, teknillisellä tai hallinnollisella tasolla. Haastatteluja on tehty niin paljon, että niiden kattavuutta projektin suhteen voidaan perustellusti pitää riittävänä.

Selvitysmiehen tukena projektissa on ollut sopimusjuridiikan asiantuntija sekä ilmailun hankintaprosessien teknis-operatiivista asiantuntemusta. Puolustusministeriö on nimennyt selvitysmiehen avuksi projektisihteerin sekä yhteyshenkilöt.

II Helikopterihankkeen taustatapahtumat

Poliittinen avaus helikoptereille

Tarve uusien helikoptereiden hankkimiselle lähti liikkeelle vuoden 1997 valtioneuvoston eduskunnalle antamasta turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta¹. Kyseinen selonteko tarkastelee Suomen turvallisuuspoliittisia suuntalinjoja kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa, jossa (sotilaallisten) uhkien luonne on muuttunut. Selonteossa esitellään uusi "strategisen iskun" käsite, jolla kuvataan yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin ja/tai toimijoihin kohdistuvaa yllätyshyökkäystä. Turvallisuusselonteko keskittyy Suomen puolustusjärjestelmän valmiuden ja reagointikyvyn parantamiseen juuri strategisen iskun näkökulmasta. Osana strategisen iskun torjuntakyvyn luomista selonteko esittelee toimenpiteitä maavoimien suorituskyvyn parantamiselle.

Maavoimien sodan ajan joukkojen kehittämisen painopiste asetetaan kolmen, nopeasti muodostettavan ja liikuteltavan, valmiusyhtymän muodostamiseen. Valmiusyhtymillä, tyyppinimeltään prikaati 2005, pyritään suorituskykyiseen, koulutukseltaan ja varustukseltaan korkeatasoiseen, valtakunnan laajuiseen toimintaan. Osana valmiusyhtymien toimintaa selonteko esittää helikoptereiden hankkimista joukkojen ja tärkeiden asejärjestelmien kuljettamista sekä tulituen antamista varten. Helikoptereiden lukumäärään tai rahoitukseen ei selonteossa oteta kantaa. Selonteon liitteessä 9 kaavaillaan, että ensimmäinen kopteri tulisi maahan vuonna 2000 ja viimeinen 2003.

Helikopterihankinnan organisointi

Helikopteritoiminta siirrettiin ilmavoimilta maavoimien alaisuuteen vuoden 1997 alussa. Tässä vaiheessa helikopterikalusto koostui seitsemästä keskiraskaasta Mi-8 kopterista ja neljästä kevyestä kopterista. Helikopterilentue sijoitettiin Uttiin muodostettavaan jääkäriyrykmenttiin, jonne selonteon mukaan sijoitettaisiin myös uusien helikoptereiden ja erikoisjoukkojen valtakunnallinen koulutuskeskus. Selonteon myötä uuden helikopterihankinnan valmistelu ja toteuttaminen tuli Maavoimaesikunnan vastuulle. Helikopterihankkeen ohjauksesta vastaa edelleen puolustusministeriö, joka myös vastaa hankkeeseen liittyvästä teollisesta yhteistyöstä yhdessä kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa.

Syksyllä 1996 maavoimien pitkän tähtäimen kehittämissuunnitelma (PTS) oli valmis, ja siitä oltiin painettu julkinen versio Tietoyhteiskunnan maavoimat. Maavoimien kehittämisohjelma 2020². Maavoimien PTS:ssä oltiin esitelty ajatus monitoimihelikoptereiden hankkimisesta, joiden tarkoituksena oli saada vihollisen

1 Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997 (VNS 1/1997 vp).

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

erikoisjoukot hallintaan. Tähän tehtävään helikoptereilta vaadittiin sotilaiden siirtokykyä, tulivoimaista aseistusta sekä pimeätoimintakykyä. Vuoden 1997 selonteon esittelemä helikopterihankinta poikkesi kuitenkin maavoimien kaavailemasta monitoimihelikopterista siinä määrin, että maavoimat katsoi tarpeelliseksi ryhtyä uusiin helikopteriselvityksiin.

Maavoimaesikunnassa käynnistettiin keväällä 1997 helikopterihankinnan esiselvitystyö tarkoituksena määrittellä koptereiden käyttötarve, käyttäjän vaatimukset sekä koptereiden huolto-, tuki-, koulutus- ja rahoitustarpeet. Vuoden loppuun mennessä valmistuneessa esiselvitystyössä nousee esiin kuljetuskyvyn ohella koptereiden taistelukykytarve³. Helikopterin vaarallisimmaksi uhkaajaksi todetaan toinen helikopteri, minkä perusteella nähtiin tarkoituksenmukaisena hankkia sekä kuljetushelikoptereita että niitä suojaavia, aseistettuja saattohelikoptereita. Koptereiden käyttötarkoituksen määrittelyminen muodostui vaikeaksi tehtäväksi, sillä selontekoon kirjattu muotoilu koptereiden kiinteästä yhteydestä valmiusyhtymiin oli vasta ideatasolla ja siksi käytännön kannalta vielä työstämätön. Esiselvityksen aikataulullisen tavoitteen mukaan ensimmäisten koptereiden tuli olla Suomessa vuoteen 2001 ja operatiivisen valmiuden vuoteen 2005 mennessä; koptereiden tarkkaa lukumäärää ei määritely vielä tässä vaiheessa.

Tilausvaltuuskäsittely eduskunnassa

Maavoimaesikunta valmisteli kesällä 1997 seuraavan vuoden talousarvioesitykseen 7,7 miljardin markan suuruisen tilausvaltuuden valmiusyhtymien varustamiselle. Tästä tilausvaltuudesta helikoptereille oli kaavailtu 3,6 miljardia markkaa⁴. Puolustusministeriön eduskunnalle 17.2.1998 antamassa selvityksessä valmiusyhtymien varustamisen tilausvaltuudesta määritellään helikoptereiden käyttötarkoitus sekä kuljetus- ja taisteluhelikoptereiden tarkka suhde. Helikoptereiden osuus tilausvaltuudesta on 3,8 miljardia markkaa.

Ennen eduskunnan lähetekeskustelua 19.2.1998 tiedotusvälineissä oltiin käyty vilkasta ja pitkäkestoista keskustelua helikopterihankinnasta. Erityisesti taisteluhelikopterit näyttivät joutuneen vastatuuleen. Kahden neuvottelukierroksen jälkeen hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat päätyivät yhdessä puolustusministeri Anneli Tainan sekä pääministeri Paavo Lipposen kanssa kompromissiin, jonka tuloksena helikoptereiden osuus tilausvaltuudesta supistui 3,8 miljardista 2,2 miljardiin markkaan⁵. Eduskunta myönsi 1.4.1998 vuoden ensimmäisessä lisätalousarviossa yhteensä 6,1 miljardia markkaa valmiusyhtymien varustamiseen, joista kuljetushelikoptereille osoitettiin 2,2 miljardia markkaa. Taisteluhelikopterit putosivat tässä vaiheessa parlamentaarisen prosessin tuloksena kokonaan pois hankintalistalta. Vuonna 2001 eduskunta myönsi lisäksi vuosille 2002–2008 yhteensä 1,07 miljardia markkaa helikoptereiden huolto- ja tukeutumisjärjestelmän kehittämiseen.

3 ibid.

4 ibid.

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

Pohjoismainen yhteistyö

Heti tilausvaltuuden hyväksymisen jälkeen puolustusministeri Taina ilmoitti Suomen aloittavan neuvottelut mahdollisesta helikopteri-yhteistyöstä Ruotsin kanssa⁶. Pohjoismaisen puolustusmateriaaliyhteistyön ensiaskelet oli otettu vuonna 1994 solmitulla Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin välisellä puitesopimuksella⁷.

Vuonna 1996 oli perustettu työryhmä selvittämään mahdollisuuksia pohjoismaiselle helikopteri-yhteistyölle (Nordic Standard Helicopter). Esiselvitystyöryhmä antoi kesällä 1998 loppuraporttinsa, jossa suositeltiin pohjoismaisen yhteistyön aloittamista kustannussäästöjen saamiseksi. Seuraavana syksynä Tukholmaan perustettiin tilapäisjärjestelyin pohjoismaista yhteistyötä toteuttava Nordic Standard Helicopter Program (NSHP) – toimisto, jonka tehtävänä oli valmistella yhteistyösopimus sekä hankintaa koskeva tietopyyntö.

Maavoimissa oli aloitettu helikopterihankkeen valmistelu heti sen jälkeen, kun vuoden 1997 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko oli periaatteellisesti hyväksytty eduskunnassa. Syksyn 1997 aikana suoritettiin eri helikoptereiden hinta- ja suorituskykyvertailuja, vierailtiin seminaareissa sekä luotiin kansainvälisiä kontakteja maihin, joilla oli kokemusta helikopteritoiminnasta⁸. Tilausvaltuuden hyväksymisen jälkeen keväällä 1998 lähetettiin puolustusministeriön nimissä kirje kymmenelle helikopterivalmistajalle, jotka kutsuttiin alustaviin keskusteluihin touko- ja kesäkuussa 1998. NHIndustries (NHI) oli yksi Suomesa vierailleista valmistajista. Kesällä lähetettiin valmistajille kysymyksiä helikopterin järjestelmästä ja logistiikasta, joihin saatiin vastaukset elokuuhun mennessä kaikilta muilta paitsi NHI:ltä. Syksyn 1998 kuluessa tehtiin tutustumiskäyntejä eri helikopterivalmistajien luokse. Perustavanlaatuisen tiedonhankinnan pohjalta Suomi valmisteli oman kansallisen hankintapyyntönsä siltä varalta, että pohjoismainen yhteistyö kariutuisi.

Pohjoismainen helikopteri-yhteistyö sai vakiintuneen muodon kesällä 1999, kun neljän maan puolustusministerit allekirjoittivat yhteistyötä koskevan puitesopimuksen. Tavoitteena NSHP- yhteistyössä oli yhteispohjoismaiset kriteerit täytävä helikopteri, kustannussäästöt hankintavaiheessa sekä yhteistyö huollossa ja koulutuksessa elinkaaren aikana. Tarkoituksena oli laatia yhteinen tarjouspyyntö siten että jokainen maa solmii kuitenkin oman kansallisen hankintasopimuksensa. Tarjouspyyntövaiheessa osallistujamaiden yhteisenä hankintaorganisaationa toimi Ruotsin materiaalilaitos (Försvarets Materielverk, FMV).

Yhteispohjoismainen tarjouspyyntö lähetettiin 29.11.1999 viidelle potentiaaliselle myyjälle. Määräaikaan 4.4.2000 mennessä tarjouksensa toimittivat FMV:lle EHIndustries (EH101:stä), Eurocopter (Cougar Mk2+:sta), Sikorsky (S-92:sta) ja NHI (NH90:stä); Boeing ei jättänyt tarjousta. Evaluoinnin tuloksena päätettiin aloittaa hankintaneuvottelut NHI:n ja Sikorskyn kanssa. Yhteispohjoismainen testausryhmä koelensi tarjottuja helikoptereita. Tämän jälkeen painopiste siirtyi NHI:n kanssa käytäviin neuvotteluihin. Maaliskuussa 2001 yh-

6 ibid.

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

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

teispohjoismainen projektitoimisto pyysi sekä NHI:ltä että Sikorskyltä täsmennetyt tarjoukset, joissa tuli ottaa huomioon helikoptereiden uudet, tarkennetut versiot. Tarkennettujen tarjousten perusteella projektitoimisto päättää jatkaa neuvotteluja vain NHI:n kanssa.

Kansallisen hankintasopimuksen solmiminen

Tarjotuista koptereista NH90 täytti parhaiten Pohjoismaiden erilaiset vaatimukset, sillä siitä oltiin tekemässä sekä kuljetus⁹- että meritoimintaan¹⁰ soveltuva versiota. Syksyllä 2001 Suomi, Ruotsi ja Norja päättivät yhteispohjoismaisen projektitoimiston suosituksesta tilata NH90-koptereita. Tanska jättäytyi tässä vaiheessa projektin ulkopuolelle. Suomi ja Ruotsi päätyivät TTH-versioon ja Norja meritoimintaan soveltuvaan NFH-versioon. Suomen tilaama kopterimalli oli hyvin lähellä Saksan kopterimallia. TTH-kuljetushelikopterin tehtäviin kuuluvat joukkojen taktiset ja operatiiviset kuljetukset, evakuoinnit, etsintä- ja pelastustehtävät, johtamisen tukeminen, tiedustelun ja valvonnan tukeminen, muiden viranomaisten tukeminen etsintä- ja pelastustehtävissä sekä mahdolliset kansainväliset tehtävät.

Lokakuussa 2001 Suomi solmi kansallisen hankintasopimuksen kahdenkymmenen NH90-kuljetushelikopterin tilaamisesta NHI:ltä. Hankintasopimuksen yhteydessä solmittiin myös teollista yhteistyötä (vastakaupat) koskeva sopimus sekä Patrian moottori- ja loppukokoonpanoa koskevat sopimukset. Alkuperäisen toimitusaikataulun mukaan ensimmäisen kopterin piti olla toimitettuna lokakuuhun 2004 ja viimeisen lokakuuhun 2008 mennessä.

Vuoden 2001 alussa maavoimien ilmailutoiminnan tekninen vastuu siirrettiin maavoimilta ilmavoimille. Kuljetushelikopterien hankintasopimuksen allekirjoittamisen jälkeen sopimuksen hallinnointi siirtyi Ilmavoimien esikunnalle ja samalla pohjoismainen yhteistyö ja koordinointi vähenivät. Tässä vaiheessa pohjoismainen NSHP-projektitoimisto aloitti yhteistyön NAHEMA:n¹¹ kanssa.

Toimitusten viivästyminen

Vuonna 2001 solmitun hankintasopimuksen mukaan ensimmäinen kopteri tuli toimittaa Suomeen vuoden 2004 aikana. Syksyllä 2003 NHI ilmoitti Suomelle, ettei se pysty toimittamaan koptereita sovitussa aikataulussa. Viivästymisten minimoimiseksi NHI ehdotti, että kopterit toimitettaisiin Suomelle kolmessa eri kehitysvaiheessa: IOC- (Initial Operational Configuration) ja IOC+ (Nearly Operational Configuration) -kehitysversioissa, jotka muutettaisiin jälkiasennuksin lopulliseksi FOC-versioksi (Final Operational Configuration). NHI ei antanut tässä vaiheessa tietoja toimitusaikatauluista tai siitä, minkälainen kehitysversio IOC-kopteri todellisuudessa on.

9 Tactical Transport Helicopter, TTH

10 NATO Frigate Helicopter, NFH

11 NATO Helicopter Management Agency

Kesällä 2005 Suomi ilmoitti NHI:lle, että IOC-konseptia voidaan ryhtyä selvittämään. Suomi osallistui IOC-kopterin tyyppihyväksyntäprosessiin asettaen omia vaatimuksiaan IOC-konseptin hyväksymiselle (sisältäen mm. lisäkoulutuksen tarpeen) sekä kyseisen kopterin toiminnalle esimerkiksi kylmätoiminnan suhteen. Keväällä 2006 NAHEMA-maat¹² saivat yhteisen tyyppimäärittelyn valmiiksi, jonka jälkeen alkoi Suomen tilaamien helikoptereiden tyyppihyväksyntä. Suomen IOC-kopterin tyyppihyväksyntä saatiin valonheitintä, jäätyminenestojärjestelmää ja ohjekirjallisuutta lukuun ottamatta valmiiksi keväällä 2007.

NAHEMA:sta riippuvan tyyppihyväksynnän lisäksi koptereiden täytyy saada kansallinen viranomaishyväksyntä Suomen sotilasviranomaiselta ennen kuin ne voidaan ottaa käyttöön. Saksa sai oman viranomaishyväksyntänsä valmiiksi loppuvuodesta 2006. Suomen viranomaishyväksyntä, joka perustui pitkälti Saksan hyväksyntään, valmistui helmikuussa 2008.

Koska alkuperäinen hankintasopimus ei käsittänyt IOC-koptereita, Suomi ryhtyi IOC-konseptin mahdollistaviin sopimusmuutosneuvotteluihin NHI:n kanssa vuonna 2006. Näiden neuvotteluiden yhteydessä myyjä ja ostaja ajautuivat erimielisyyksiin sopimuksen vastuukattoa koskevasta tulkinnasta. Kiistakysymyksiä olivat muun muassa NHI:n korvausvelvollisuus ja korvausvelvollisuuden määrä ja tapa viivästyksestä ja helikopterin puutteista, lisäviivästyssakko ja IOC-vaihtoehdon aiheuttamien lisäkustannusten korvaaminen. Neuvotteluissa ajaututtiin umpikujaan alkuvuoden 2007 aikana, jonka jälkeen neuvottelut siirrettiin Ilmavoimien esikunnasta puolustusministeriön tasolle. Puolustusministeriön ja Eurocopterin ylimmän johdon välillä syksyllä käytyjen neuvottelujen tuloksena solmittiin joulukuussa 2007 sopimusmuutos, jonka mukaan NHI maksaa Suomelle lähes 20 miljoonan euron korvauksen kuljetuskopteritoimitusten viivästymisestä. Lisäksi osana Suomelle tulevaa korvauskokonaisuutta Patrian Jämsän kokoomatehtaasta tehdään Pohjoismaiden huoltokeskus. Uuden sopimuksen mukaan ensimmäinen IOC-kopteri toimitetaan Suomelle maaliskuun 2008 aikana ja viimeiset IOC-kopterit vuoteen 2011 mennessä.

12 NAHEMA on neljän Nato-maan (Italian, Hollannin, Ranskan ja Saksan) vuonna 1992 perustama konsortio, jonka päämääränä oli yhteisen helikopterin suunnitteleminen ja tuottaminen. Sittenkin myös Portugali ja Belgia ovat liittyneet NAHEMA:an.

III Keskeisimmät havainnot

1. Myyjän synty ja rakenne

NHI:n synty vuonna 1992 perustui neljän valtion¹³ päätökseen yhdistää resurssit (=jakaa kustannukset, työ ja teknologia) uuden kilpailukykyisen asejärjestelmän (weapon systems) kehittämiseksi. Osakkaiksi tulivat neljän maan alan teollisuusyritykset, jotka kilpailivat muilla tuotteillaan markkinoilla. Valtioiden antama alkupanostus tuotekehittelyyn oli ratkaisevan tärkeä, muuten koko NH90-hanketta ei olisi syntynyt. Alan osaaminen edustaa kansainvälistä toimialan eturiviä. Poliittisesta yleiseurooppalaisesta synnystä seurasi konsortio-rakenne, jonka toiminnallinen tehokkuus on ollut vähintäänkin haasteellinen.

Koska pääasiakkaana oli (alussa) usean Nato-maan asiakaskonsortio NAHEMA, oli päätöksentekoprosessiin muodostunut monia hidastavia kitkatekijöitä. Konsensusperiaatteen noudattaminen päätöksenteon kaikilla tasoilla hidasti prosessia ja esti tehokkaan päätöksenteon.

2. NHI: uusi toimija markkinoilla -myyntimenestys

NH90-helikopterin ensimmäinen prototyyppi lensi vuonna 1995. Varsinainen sarjatuotantopäätös tehtiin kuitenkin vasta vuonna 2000, kun NAHEMA maat allekirjoittivat tuotantosopimuksen. Siihen saakka NH90 oli selkeästi tuotekehittelyprojekti.

Uutena toimijana ja myytävän tuotteen ollessa vielä kehitysvaiheessa NHI oli asiakasneuvotteluissa joustava ja hyväksyi erilaisia räätälöityjä variaatioita. Useiden mallien yhtäaikaista kehittäminen ja niitä koskeva hyväksyntäprosessi johti ennakoitua hitaampaan valmistusprosessiin ja lopulliseen tuotantoon.

Nopea tilausmenestys myös yllätti ja yhtiön oli pakko keskittää resurssinsa. NHI asetti ykkösprioriteetikseen saada suurin volyymituote eli Saksan perusversio TTH tyyppi hyväksytyksi, minkä jälkeen muut voisivat seurata nopeasti. Myös Suomen tilaus asettui käytännössä tähän jonoon, ollen tosin vuorossa heti Saksan jälkeen.

3. Raskas viranomaishyväksyntäkäytäntö Euroopassa

Myyjäorganisaation sisäisen raskauden lisäksi eurooppalainen hyväksyntäprosessi on olennaisella tavalla vaikuttanut NH90-helikoptereiden viivästymiseen. Mitään yleiseurooppalaista järjestelmää sotilaskoneiden kohdalla ei ole olemassa vaan jokainen maa (lähinnä sotilaviranomainen) tekee omat ratkaisunsa.

Perustyyppin (TTH) hyväksyntä Saksassa, jonka piti olla pohjana muille, viivästyi alkuvuoteen 2006 saakka ja sen myötä Suomen hyväksyntäkäsittely eteni vasta tämän jälkeen.

Tarve paremman eurooppalaisen käytännön kehittämiseksi on tiedostettu NHI/NAHEMA-tasolla. Siviili-ilmailun puolella yleiseurooppalainen järjestelmä toimii.

13 Italia, Hollanti, Ranska ja Saksa

4. Ilmailunormit

Siviili- ja sotilasilmailun säädökset poikkeavat toisistaan. Siviili-ilmailun normiston historia on vuonna 1944 perustetussa Yhdistyneiden Kansakuntien (YK:n) alaisessa järjestössä International Civil Aviation Organization (ICAO). 1970-luvulla eurooppalaiset kansalliset viranomaiset sopivat yhteistyöelimestä (JAA), joka laati yhteiseurooppalaiset ilmailuvaatimukset (JAR). Työ on jatkunut 2000-luvulla Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin (EU:n) komission annettua asetuksia siviili-ilmailun säännöistä ja sertifiointista. Vuonna 2003 perustettiin European Aviation Safety Agency (EASA), jonka myötä siviili-ilmailun säädökset siirtyivät EU-maissa pois kansallisilta viranomaisilta. Euroopan siviili-ilmailu on nyt yhteisen viranomaisen EASA:n alaisuudessa.

Sen sijaan sotilasilmailussa ei ole ollut kansainvälisiä yhteisiä normeja ja vaatimuksia. Lentotoiminnan pysyessä maan rajojen sisällä ovat myös viranomaistoiminnot olleet kansallisia. Naton standardit ovat osittain toimineet kansainvälisinä normeina. Vasta vuonna 2004 perustettiin European Defence Agency (EDA) ja vuonna 2006 European Military Aviation Authorities Group (EMAAG), jonka jäseneksi Suomikin on liittynyt. Vuonna 2007 Ilmavoimien esikunnan yhteydessä aloitti Suomen sotilasviranomaisen viranomaisyksikkö (SVY). Yksikkö on ryhtynyt laatimaan sotilasilmailumääräyksiä osittain EASA:n määräyksiin perustuen. NH90-kuljetushelikopteri on ollut SVY:n ensimmäinen tyyppihyväksyntä.

Vuosituhaten vaihteessa voidaan sotilasilmailun normien todeta olleen hyvin kehittymättömät ja maakohtaiset. Tämä on selvästi vaikeuttanut ja hidastanut sekä valmistajan että asiakkaiden toimintaa NH90-hankkeessa.

5. Pohjoismainen yhteistyö

Pohjoismaat aloittivat helikoptereihin liittyvän yhteistyön vuonna 1998. Tavoitteena oli hankkia yhteistyön kautta kaupallista etua ja synergiaa hankinnassa ja jatkossa myös käytössä (huolto, koulutus). Aloite tähän yhteistyöhön tuli poliittiselta tasolta.

Tukholmaan perustettiin NSHP-projektiorganisaatio, jonka tehtävänä oli koordinoita yhteishankintaa, mukaan lukien kehittää yhteiset vaatimukset uudelle helikopterille. NSHP päätyi suosittelemaan NH90 helikoptereita. Suosituksen jälkeen kukin maa ryhtyi neuvottelemaan bilateraalisesti NHI:n kanssa hankinnasta.

Varustukseltaan saman tyyppin löytäminen osoittautui vaikeaksi, sillä eri maat halusivat viime kädessä siltäkin omia erilaisia versioitaan. Tanska päätyi muuhun valintaan (EH101), ja Ruotsin ja Norjankin koneet poikkesivat Suomen varustuksesta (Norja navy-ominaisuuksien takia, Ruotsi omien systemiensä sekä cabiinin koon muodossa) – lopulta kaikki Pohjoismaat päätyivät erillisten hankintasopimusten lisäksi erilaisiin koneisiin.

Pohjoismaisesta yhteistyöstä NH90-hankintavaiheessa voi oppia sen, että mailla saattaa hyvinkin olla poliittinen tahtotila yhteistyöhön, mutta käytännön tasolla yhteisen ratkaisun löytäminen saattaa olla epärealistista. NSHP-yhteistyö vei monin tavoin aikaa ja niukkoja osaajien resursseja.

Pohjoismaiden esiintyminen yhteisenä rintamana hankintavaiheessa lisäsi myyjäkandidaattien mielenkiintoa. Pitkällä tähtäimellä yhteistyöstä hyötyi myös Patria.

6. Suomen asema ostajana

Suomi oli liikkeellä NHI:n kanssa neuvottelussa ajallisesti sekä hyvään että huonoon aikaan. On huomionarvoista, että vielä 1998 suoritetuissa kartoituksissa NH90 ei ollut edes vakavasti vertailussa mukana. NHI oli kiinnostunut Pohjoismaista, koska NHI:n intresseissä oli saada nopeasti uusia referenssiasiakkaita, joiksi Suomi ja Pohjoismaat sopivat hyvin maineensa ansiosta. Näistä syistä johtuen Suomen kanssa tehty sopimus oli Suomen kannalta edullinen; olettavasti myös taloudellisesti. Merkittävä ennakkomaksu edesauttoi taloudellisesti hyvän sopimuksen saamista. Patrian rooli saatiin neuvotelluksi poikkeuksellisen vahvaksi, koska oltiin oltu varhain liikkeellä. Tämän päivän valossa vastaavaan rooliin ei välttämättä nyt olisi päästy.

Asiaa nyt tarkasteltaessa on selvää, että Suomi tuli sopimuksellaan mukaan itse asiassa tuotekehittelyprojektiin, vaikka uskottiin, että oltiin ostamassa sopimuksen mukaan valmistuvaa alan tuoreinta ja Suomelle parhaiten sopivaa teknologiaa. Ostajan luottamus sopimuksentekohetkellä on helppo ymmärtää, olivathan suuret eurooppalaiset maat juuri tilanneet konetta 298 kappaletta ja prototyyppi oli lentänyt ensimmäisen kerran jo 1995.

7. Projektin hallinta

NH90 hanketta on hallinnoitu puolustusministeriön ja puolustusvoimien yleisten toimintaperiaatteiden mukaisesti. Liikkeellelähtövaiheessa valmistelu annettiin maavoimille puolustusvoimain komentajan päätöksellä perustuen siihen, että maavoimat tulee olemaan koneen käyttäjä. Vastuu hankkeesta siirrettiin vuonna 2001 ilmavoimille ilmailuteknisen osaamisen vahvistamiseksi. Vastuun siirto kesken projektin johdi aukkoihin tiedonsiirrossa, muun muassa spesifikaatioiden tulkinnessa.

Projektioorganisaatio on koko hankkeen aikana ollut resurssiltaan pieni ja raskaasti työllistetty. Tällainen organisaatio on aina riskikä sisältävä. Kommunikaatio myyjän ja ostajan välillä on sujunut pääpainoisesti mutkitta. Vaikeudet ovat syntyneet – eikä yllättäen – kaupallisissa erimielisyysvaiheissa.

Projektioorganisaatio keskittyi tekniseen seurantaan ja yhteydenpitoon. Taloudelliset seikat nousivat vahvemmin tarkasteluun vasta 2006, kun todettiin korvauskysymysten nousevan merkittäväksi kiistaksi.

Selvitystyössä on jäänyt jossain määrin epäselväksi, miten hyvin projektiin liittyvät eri osa-alueet ovat sopeutuneet muuttuneisiin aikatauluihin. Tällaisia osa-alueita ovat muun muassa varaosat, työ-välineet, huoltohallit ja -tilat, huoltojärjestelmät ja -ohjeistus, korjaustoiminta, mekaanikko- ja lentäjäkoulutus sekä rekrytoinnin ajoitus.

8. NH90-projektissa on puuttunut selkeä johtajuus

Hanketta on koko sen olemassaolon ajan leimannut sekä ostajan että myyjän puolella organisatorinen hajanaisuus ja selkeän johtajuuden puute. Myyjän konsortiorakenne ja NAHEMA sekä ostajan monitasoisuus (puolustusministeriö, puolustusvoimat, Patria, maavoimat, ilmavoimat, NSHP) ovat aikaansaaneet sen, että projektissa on ollut mukana paljon erilaisia pelaajia, mutta se on jäänyt vaille selkeää johtajuutta.

Myyjän multilateraalinen konsortiorakenne ja uuden yhteistyömallin opettelu ovat syynä päätöksentekoprosessien monimutkaisuudelle ja samalla selkeän johdajuuden puutteelle. Ostajan puolella organisointi on ollut hallinnollisesti selkeää mutta vastuu- ja roolijako kaikkien yllä olevien toimijoiden ollessa mukana on jätännyt ajoittain epäselväksi, missä on se vahva auktoriteetti, joka tekee ostajan päätökset. Toisin sanoen, näkyvä "omistaja" hankkeelle on puuttunut kummallakin puolella.

9. Sopimusmuutos

Joulukuussa 2007 tehtyä muutosta hankintasopimukseen voidaan pitää Suomen kannalta tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna sen johdosta, että muutoksella varmistettiin sekä sopimuksen jatkuminen uusien toimitusaikatauluihin että alkuperäisen sopimuksen mukaisten viivästyskompensaatioiden saaminen. Sillä, että samalla hyväksyttiin IOC-konfiguraatio ensimmäisten helikopteritoimitusten osalta, varmistettiin omalta osaltaan myös kehitystyön jatkuminen ja koko toimitusohjelman eteneminen. IOC-konfiguraation kaltaisten teknisten ratkaisujen hyväksyminen ei ylipäänsä ole poikkeuksellista lentokone- ja helikopterihankintojen yhteydessä.

10. Ostaako valmistavaraa vai uutta?

Hankinnoista päätettäessä on olennaista ymmärtää, onko kyseessä vasta kehitysvaiheessa oleva vai valmis tuote. Molempiin ratkaisuihin voi löytyä vahvat perusteensa, mutta tällöin on myös ymmärrettävä vaihtoehtojen riskiprofiilit. On selvää, että kehitysvaiheessa olevaan tuotteeseen sisältyy aina merkittäviä epävarmuustekijöitä.

Puolustusministeriö on määritellyt vuonna 2003 hankintapolitiikkaa linjaavassa periaatepäätöksessään, että puolustusvoimat hankkii ainoastaan jo käytössä olevaa teknologiaa. Yleislinjaus on varmasti järkevä, mutta kategorisena päätöksenä se voi olla myös lyhytnäköinen ja epäviisas, koska monien tuotteiden elinkaari ja käyttöikä liikkuvat vuosikymmenissä. Ostaako siis jo nyt vanhaa teknologiaa, kun uusi on juuri tulolla? Elinkaarensa yli keski-iässä oleville koneille esimerkiksi huoltovarmuus ja varaosien saaminen saattavat kääntyä epävarmoiksi. Teknologian murrosvaiheissa on erityisen tärkeitä ottaa huomioon edut ja haitat koko elinkaaren näkökulmasta.

NH90-hankkeessa päätettiin hankkia uutta teknologiaa, joka ei ollut valmis mutta joka oli arvioitu parhaaksi vaihtoehdoksi jo kansallisessa vertailussa. Yhteensopivuus kumppaneiden kanssa, jotka olivat jo sitoutuneet merkittäviin tilauksiin, vahvasti luottamusta tuotteeseen. Siksi valintapäätös oli tuolloin olemassa olevan tiedon valossa hyvin ymmärrettävä ja perusteltu.

NH90-koneiden kohdalla yhteensopivuus oli tavoite ja periaate, jota noudattamalla Suomella on aikaa myöten käytössä samaa teknologiaa kuin kumppaneilla, mikä osoittautunee merkittäväksi eduksi tulevaisuuden kansainvälisissä yhteisissä kriisinhallintaoperaatioissa.

11. Viestintä hankkeen aikana

Viestinnällisesti helikopterihanke on ollut Suomessa kroonisesti negatiivisessa valossa. Ongelmat olivat alkaneet jo ennen varsinaista määrärahaehdotusta 1998. Hanke lähti liikkeelle uuden puolustuspoliittisen selonteon 1997 pohjalta. Tällöin lanseerattiin uusi "sodankäyntidoktriini" (=kriisien, sodankäynnin uudet muodot). Uutena käsitteenä tuotiin esiin ns. strateginen isku. Korostettiin joukkojen liikkuvuutta ja esitettiin suunnitelma valmiusyhtymistä. Varuskuntien määriä oli tarkoitus supistaa, samoin varusmiesten palvelusaikoja.

Selonteon viisaus on myöhemmin kaikkialla tunnustettu, mutta tuolloin se tuli yllätyksenä. Aiempi bottom-up-prosessi oli muuttunut top-down-malliksi. Tämä aiheutti kielteisiä reaktioita, joita sitten näkyi myös helikopterihankkeen kautta.

Valmiusyhtymäsuunnitelmat pitivät sisällään myös helikopterihankinnat. Alkuvaiheessa hanke piti sisällään sekä kuljetushelikoptereita että taistelu- myöhemmin saattohelikoptereiksi kutsuttuja.

Uutta konseptia, käyttötarkoitusta ja -tapaa (valmiusyhtymä mukaan lukien helikopterit) ei oltu kuitenkaan tuossa vaiheessa määriteltäviä riittävästi selkeästi, mikä laukaisi vaikeasti hallittavan julkisen repostelun hankkeesta. Myös puolustusvoimien omat joukot osallistuivat julkiseen keskusteluun ristiriitaisin lausunnoin.

Hanke vietiin kohun ympäröimänä eduskunnassa läpi alkuperäisestä ehdotuksesta merkittävästi pienempänä ja erilaisena konseptina (ilman saatto/taisteluhelikoptereita). Käyttäjät eivät olleet tuossa vaiheessa selkeästi vielä määritellyt mitä tarvitaan, miten käytetään. Helikoptereiden teknisen ja operatiivisen osaamisen resurssit olivat maassa hyvin kapeat.

Yllä oleva kuvaus hankkeen alussa korostaa sitä, että käyttötarpeen kuvaus, mission selkeä määrittely ja käyttäjän sitouttaminen ovat välttämättömät, jotta hanke (mikä tahansa) voidaan oikein motivoida eri intressipiireille niin oman organisaation sisällä kuin ulkopuolella (poliittiset päättäjät, veronmaksajat).

Koptereiden toimitusten viivästyminen on luonnollisesti saanut runsaasti huomiota. Viestintä on ollut pääasiassa reaktiivista, virheiden/vaurioiden korjausta. Vaikeutena on luonnollisesti ollut se, ettei myyjä ole kyennyt vahvistamaan tai sopimaan uusista toimitusajoista vaan toimitusajat ovat vain ajautuneet asteittain eteenpäin. Suomessa on kuitenkin kohtuuttoman laajalti virheellinen käsitys, että viivästyminen olisi erityisesti vain Suomea koskeva tai Suomessa syntynyt ongelma.

Ennakoiva, aktiivinen, myyjän kanssa yhteistyössä tehtävä viestintä olisi parantanut tilannetta ja antanut ehkä paremman työrauhan muutenkin riittävän tiukassa paineessa.

IV Selvitysmiehen loppupäätelmät

Selvityksen pohjalta voidaan tehdä seuraavat pääjohtopäätökset.

1. NH90-helikoptereiden toimitusten viivästyminen on johtunut ratkaisevasti siitä, että toimittajana on uusi konsortio ja toimituksen kohteena vasta kehitysvaiheessa oleva tuote.

Kehitystyön aikataulu osoittautui sovittuihin aikatauluihin nähden liian kunnianhimoiseksi.

Selvitystyössä ei ole kuitenkaan tullut esiin mitään, mikä osoittaisi, että osapuolet eivät olisi toimineet vilpittömin mielin.

2. Suomen helikoptereiden viivästymistä olisi ostajan omien toimien avulla voitu nopeuttaa vain rajoitetusti, koska Suomi oli täysin riippuvainen perustyyppin (NAHEMA TTH) hyväksynnästä ja valmistuksesta.
3. Hankkeen synty oli yhdistelmä poliittista tahtotilaa ja kaupallista käytäntöä, joiden yhteensovittaminen on hidastanut projektin eteenpäin viemistä.
4. Suomi on tehnyt sopimusteknisesti ja taloudellisesti hyvät sopimukset – ja saanut viivästyksestä johtuvat perustellut korvaukset.
5. Suomi on valinnut mitä todennäköisimmin parhaan konetyypin koko helikopterin elinkaarta ajatellen, sillä NH90 täyttää teknisesti parhaiten käyttövaatimukset (kun valmis) ja soveltuu erityisesti yhteisiin kansainvälisiin operaatioihin kumppaneiden valittua saman konetyypin (interoperability).
6. Hankkeeseen liittyviä prosesseja, organisointimalleja ja riskienarviointia olisi voitu toteuttaa paremmin – puolin ja toisin. Näistä tarkemmin seuraavassa osiossa.

V Vastaisuudessa huomioon otettavaa

1. Hankkeen kehitys- ja valmisteluvaiheessa on varmistettava, että käyttäjän tarve-määrittely ja -kuvaus ovat riittävän selkeitä. Tälle vaiheelle on varattava riittävästi aikaa ja resursseja. Selkeä missiomäärittely on välttämätön ennen kaikkea itse hankinnan kannalta, mutta myös johdonmukaisen viestinnän ja koko organisaation sitouttamisen kannalta.

2. Nykyistä hankintapolitiikkaa olisi syytä arvioida uudelleen. Muun muassa riskien-arviointi, ohjeistus tilanteisiin, joissa hankitaan kehitystuotetta, immateriaaliset hankinnat sekä hankkeeseen liittyvät muut osa-alueet voisi ohjastaa selkeämmin. Riskiarviointiin tulee sisällyttää myös vaadittavat viranomaishyväksyntäprosessit.

Nykyisten hankintaperiaatteiden tavoitteeksi on määritelty "puolustusmateriaalivoimavarojen pitkäjännitteinen kehittäminen kustannustehokkaasti". Taloudellisten tai kaupallisten näkökulmien tulisi heijastua vahvemmin hankintaperiaatteissa.

3. Nykyiset hankintaprosessit ovat monimutkaiset ja -tasoiset. Prosessikaavioista on vaikea identifioida projektin kokonaisvaltaista omistajaa. Ko. prosesseja olisi syytä analysoida ja arvioida siten, että tavoitteena olisi toiminnan tehokkuus ja päätöksenteon yksinkertaistaminen.

Projektilla tulee olla selkeä omistaja, johtoryhmä ja projektipäällikkö, jolla on riittävä vastuu ja valta. Projektin/hankkeen organisaatiota muodostettaessa tarvitaan luonnollisesti ko. hankkeeseen liittyvä käyttäjän operatiivinen ja tekninen osaaminen sekä kaupallinen ja juridinen asiantuntemus. Hankeorganisoinnissa tulee huomioida kokonaisvaltaisesti sen vaatimustaso, liitännäiset sekä elinkaari.

Projektioorganisaatiolla tulisi olla mahdollisimman hyvä jatkuvuus; vaihtuvuus tulisi minimoida johdonmukaisen etenemisen mahdollistamiseksi. Projektin omistajuus, auktoriteetti ja päätösvalta tulee olla selkeästi määritelty. Viestinnän pelisäännöt tulee olla selvät, esimerkiksi kuka puhuu, kuka ei ja missä vaiheessa.

4. Viestinnän pelisääntöjä tulisi täsmentää. Yleistavoitteeksi on määritelty aktiivinen, avoin ja läpinäkyvä viestintä. Tämä tavoite ei ole toteutunut NH90-projektin kohdalla. Pelisääntöjä tulisi täsmentää mm. valmisteluvaiheessa tarvittavan sekä hankkeen etenemisen aikana tapahtuvan viestinnän osalta.
5. Suomen tulisi aktiivisesti tukea prosessia, jolla rakennettaisiin yhteiset yleis-eurooppalaiset viranomaishyväksyntäpelisäännöt.

Puolustusministeriö
Eteläinen Makasiinikatu 8
PL 31, 00131 HELSINKI

Puhelin: vaihde (09) 16 001
Telefaksi: (09) 1608 8244
www.defmin.fi