Teemu Kalijärvi, tuloksellisuustarkastuspäällikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 14.4.2021

Asia: O 22/2019 vp Strategiset suorituskykyhankkeet

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja kutsunut asiantuntijakuulemiseen 22.4.2021 jatkaessaan Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden käsittelyä (O 22/2019 vp). Tarkastusviraston lausunto perustuu 15.6.2020 valmistuneeseen tarkastuskertomukseen ”Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden kustannukset ja rahoitus” (tarkastuskertomus 8/2020) sekä tarkastuksen vuoden 2022 loppuun saakka jatkuvan jälkiseurannan havaintoihin. Edellä mainittu tarkastuskertomus on pääosiltaan salassa pidettävä (TL IV, käyttö rajoitettu). Tarkastuskertomus on toimitettu kokonaisuudessaan puolustusvaliokunnalle 15.6.2020. Tässä lausunnossa esitettävät asiat ovat julkisia puolustusvaliokunnan mietinnön valmistuttua. Lausunnossa käsitellään erityisesti tarkastuksen valmistumisen jälkeen tapahtuneita muutoksia.

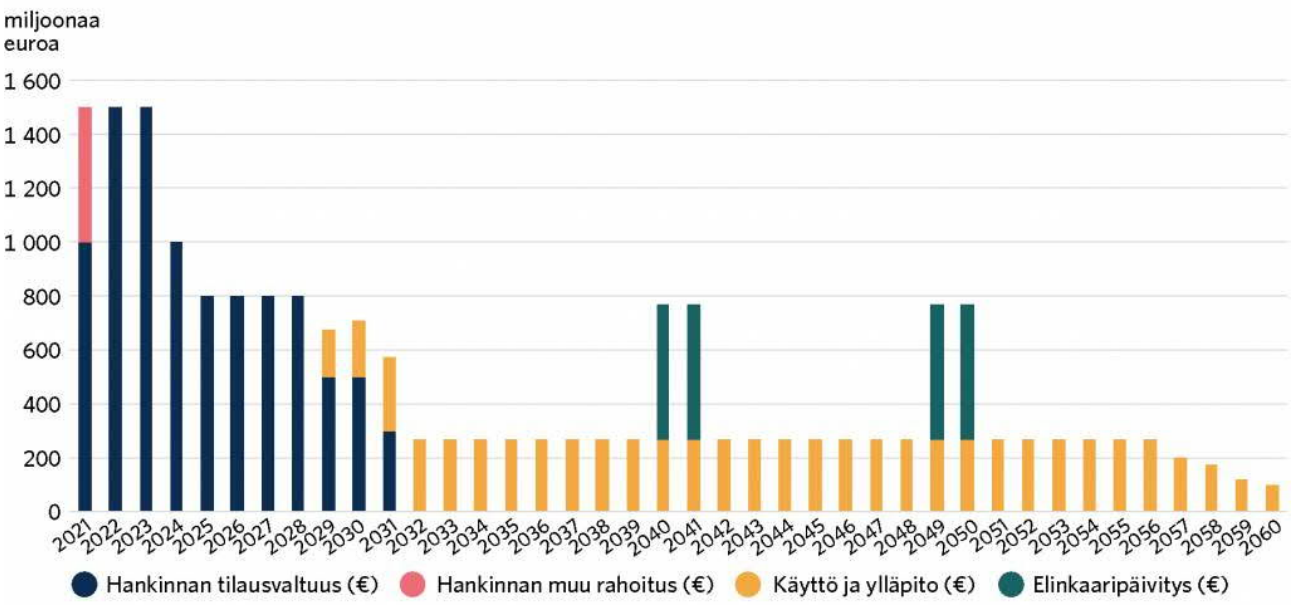
1 HX-hankinnan rahoituksen yksityiskohdat täsmentyivät vuoden 2021 talousarviossa

Eduskunta myönsi puolustusministeriön hallinnonalalle (pääluokka 27) vuoden 2021 valtion talousarviossa (1113/2021) 4,9 miljardia euroa, joka on 1,7 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2020 talousarviossa (+54 prosenttia). Vuoden 2021 talousarvion mukaisista uusista ja aiemmin myönnetyistä Puolustusvoimien tilausvaltuuksista aiheutuu menoja yhteensä 1 592 milj. euroa v. 2021 ja talousarviovuoden jälkeisinä vuosina yhteensä 10 278 milj. euroa (ml. HX ja Laivue 2020). Merkittävä osa lisäyksestä aiheutuu HX-hankinnan rahoituksen alkamisesta vuoden 2021 aikana. HX-hankinta budjetoitiin kokonaisuutena vuodelle 2021 siten, että momentti 27.10.19. (monitoimihävittäjien hankinta, siirtomääräraha 5 v) sisältää uuden alkavan tilausvaltuuden 9,4 miljardia euroa sekä 579 miljoonaa euroa siirtomäärärahaa. Hankkeesta aiheutuvat menot jakaantuvat vuosille 2021—2031. Vuodelle 2021 hyväksyttiin 1 479 milj. euroa, josta 900 milj. euroa on HX 2021 -tilausvaltuuden vuoden 2021 vuosiosuutta ja 579 milj. euroa edellä mainittua siirtomäärärahaa. Tällä kokonaisrahoituksella 9 979 milj. euroa hankitaan ilmapuolustuksen taistelujärjestelmän kehittämisohjelman edellyttämät monitoimihävittäjät, aseet, ampumatarvikkeet ja muut järjestelmät sekä niihin liittyvä testaus, käyttöönotto, koulutus sekä maksetaan muita hankinnasta välittömästi aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi rahoitus kattaa suorituskyvyn edellyttämää maanpuolustukselle kriittistä toimitila-, alue-, tietosuoja- ja turvallisuusrakentamista.

Talousarvioesityksen mukaan monitoimihävittäjien hankintaa koskevia ja niihin välittömästi liittyviä sopimuksia saa tehdä siten, että niistä vuosina 2021—2031 valtiolle aiheutuvat menot saavat olla lopullisen tarjouspyynnön lähettämisajankohdan hintatasolla enintään 9,4 miljardia euroa lisättynä valuutta- ja kustannustasomuutoksilla, jotka aiheutuvat hankintasopimuksen mukaisista sidonnaisuuksista (Monitoimihävittäjien hankinta -tilausvaltuus, HX 2021). Tilausvaltuuden maksatusmäärärahat ja niihin liittyvät indeksien noususta aiheutuvat lisätarpeet tai alenemisesta syntyvät vähennykset budjetoidaan talousarviossa varainhoitovuoteen kuuluvaksi maksuperusteisena. Vuosittain sitomattomana siirtyvään määrärahaan ja sitomattomana siirtyvään tilausvaltuuteen tehtävät valuutta- ja kustannustasotarkistukset säilyttävät rahoituksen ostoarvon tilanteessa, jossa muun muassa kaikista ase- ja varaosahankinnoista ei ole tarkoituksenmukaista tehdä sopimusta hankinnan alkuvaiheessa.

2 HX-hankkeen kustannukset ovat merkittäviä, mutta suorituskyvyn pitäisi ratkaista valinnassa

HX-hanke on valtiontaloudellisesti erittäin merkittävä. Vuoden 2017 puolustusselonteossa HX-hankinnan arvoksi oli arvioitu 7—10 miljardia euroa. Vuotuisten käyttö- ja ylläpitokustannusten lähtökohtana ovat puolestaan olleet nykyisen Hornet-kaluston vuotuiset kustannukset. Lokakuussa 2019 ennen tarkennetun tarjouspyynnön lähettämistä talouspoliittinen ministerivaliokunta täsmensi hankintabudjetiksi 10 miljardia euroa. Samalla vuotuisten käyttö- ja ylläpitokustannusten katoksi asetettiin 10 prosenttia vuotuisista sotilaallisen maanpuolustuksen menoista. Tarkastuksessa arvioitiin, että vuoden 2020 kustannustasolla tämä tarkoittaisi enintään 270 miljoonaa euroa vuodessa (huomioitava, että puolustushallinnon arvio on 250 miljoonaa euroa vuodessa vuoden 2021 kustannustasolla, sillä sotilaallisen maanpuolustuksen menoista on tällöin vähennetty HX:n ja Laivue 2020:n osuus). Kun elinkaarikustannuksiin lisätään yhteensä 2 miljardin suuruisiksi arvioidut elinkaaripäivitykset, voidaan päätyä yhteensä noin 20 miljardin euron elinkaarikustannuksiin vuoden 2020 hintatasolla. On syytä korostaa, että elinkaaripäivitysten kustannukset ja ajankohdat ovat tässä vaiheessa vain tarkastusviraston arvioita, joiden avulla tarkastuksessa pyrittiin hahmottamaan HX-järjestelmän koko elinkaaren aikana syntyviä kustannuksia. Kustannusten arvioitu jakautuminen nykyrahassa on esitetty alla olevassa kuviossa:



HX-hankkeen päätösmalli tähtää hankittavan sotilaallisen suorituskyvyn maksimointiin annetun kustannusraamin sisällä. Päätösmallin muut osa-alueet – huoltovarmuus, teollinen yhteistyö ja elinkaarikustannukset – arvioidaan läpäisyperiaatteella. Osa-alueet eivät kuitenkaan ole erillisiä, vaan ne muodostavat monin eri tavoin toisiinsa kytkeytyvän kokonaisuuden. Päätökset huoltovarmuuden tai teollisen yhteistyön alueella vaikuttavat aina myös järjestelmän elinkaarikustannuksiin.

HX-hankkeen taloudellinen riski tarkoittaa sitoutumista menoihin, jotka voivat kasvaa ennakoitua suuremmiksi. Tätä taloudellista riskiä on pyritty pienentämään asettamalla hankinnalle sekä 10 miljardin euron hintakatto (indeksi- ja valuuttakurssisidonnainen perushinta) että käyttö- ja ylläpitokustannusten maksimimäärä. Tehtävillä hankintasopimuksilla hallitaan taloudellista riskiä muun muassa siten, että hankintahinnan indeksisidonnaisuudelle tullaan asettamaan yläraja eli niin kutsuttu indeksikatto, jonka ylittävästä kustannusnoususta vastaa toimittaja siten, kuin hankintasopimuksissa päätetään. Puolustusmateriaalihankinnoissa Puolustusvoimat on lähtökohtaisesti varautunut enintään 3,5 prosentin vuotuiseen indeksien nousuun. Mikäli indeksisidonnainen hankintahinta olisi 9,5 miljardia euroa ja 3,5 prosentin indeksi toteutuu, aiheutuu indekseistä 1,575 miljardin euron lisäerä 9,5 miljardin euron hankintahinnan päälle.

Lähtökohdat läpinäkyvälle valtuuksien budjetoinnille sekä sitä kautta valtuuksien seurannalle ja raportoinnille ovat muilta osin melko asianmukaisella tolalla, sillä momentilla 27.10.19 ei ole tällä hetkellä muita kuin HX-hankkeeseen liittyviä hankintoja ja vuoden 2021 talousarvioon on sisällytetty koko HX-hankinnan tilausvaltuus.

Puolustusministeriö on esittänyt tarkastuksen valmistumisen jälkeen laskelmia myös siitä, mitä kustannustason (rahan ostovoiman) muutos voisi vaikuttaa HX-järjestelmän elinkaarikustannuksiin järjestelmän koko elinkaaren aikana (mm. Muistio HX-hävittäjän elinkaarikustannuksista puolustusvaliokunnalle, 24.3.2021). Laskelmien taustalla on talouspoliittisen ministerivaliokunnan asettama yläraja vuotuisille käyttö- ja ylläpitokustannuksille, mikä tarkoittaa 10 prosenttia vuotuisesta puolustusbudjetista. Puolustusministeriö on tarkentanut tätä linjausta siten, että 10 prosenttia lasketaan vuotuisista sotilaallisen maanpuolustuksen menoista (pl. HX- ja Laivue 2020). Jos hintatason nousuksi arvioidaan 2 prosenttia vuodessa, tarkoittaisi tämä sitä, että vuoteen 2060 mennessä järjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannukset (ml. elinkaaripäivitykset) olisivat n. 15 miljardia euroa vuoden 2021 hintatasossa. Jos hintatason nousuksi arvioidaan 3 prosenttia vuodessa, tarkoittaisi tämä sitä, että vuoteen 2060 mennessä järjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannukset (ml. elinkaaripäivitykset) olisivat n. 18,5 miljardia euroa vuoden 2021 hintatasossa. Kun näihin lukuihin lisätään HX-hankintahinta, saadaan arvio järjestelmän koko elinkaaren kustannuksista.

Tarkastusvirasto katsoo, että arviot kustannustason muutosten vaikutuksista lisäävät HX-hankkeen läpinäkyvyyttä päätöksentekijöiden suuntaan. Esitetyt arviot vastaavat myös tarkastuskertomuksessa esitettyihin suosituksiin. Nyt esitetyissä arvioissa on kuitenkin käytetty lähtökohtana elinkaarikustannuksille asetetun raamin ylärajaa. On tärkeää muistaa, että HX-hankkeen eri vaiheissa on pidetty tärkeänä, että uuden järjestelmän käyttö- ja ylläpitokulujen lähtökohtana olisivat nykyisen Hornet-kaluston vuotuiset kustannukset. Mikäli järjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannukset ovat merkittävästi nykyisten Hornetien vuotuisia käyttö- ja ylläpitokustannuksia korkeammat, tulee järjestelmän tarjota merkittäviä uusia suorituskykyjä koko puolustuksen tarpeisiin tai tehdä joitakin entisiä järjestelmiä kokonaan tarpeettomiksi. Kokonaisuuden arviointia vaikeuttaa se, että kunkin HX-vaihtoehdon ympärille rakentuva hankintakokonaisuus tulee olemaan erilainen. HX-järjestelmän käyttökelpoisuus koko puolustusjärjestelmän näkökulmasta on olennainen osa suorituskyvyn arviointia.

3 Laivue 2020 -hankinnan toimeenpanovaiheeseen sisältyy riskejä

Valtioneuvoston yleisistunto teki 19.9.2019 päätöksen Laivue 2020 -alusten ja -taistelujärjestelmien hankinnasta. Hankintapäätöksen mukaan hankintojen 1 059,6 miljoonan euron rahoitus sisältyy vuoden 2018 talousarvion momentille 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat, siirtomääräraha 5 v) sisältyvään tilausvaltuuteen 27.10.18.13 (Puolustusvoimien materiaalinen kehittäminen 2018 -tilausvaltuus). Hankintapäätökseen sisältyy 647,6 miljoonan euron hintainen taistelualusten rakentamissopimus RMC:n kanssa sekä 412 miljoonan euron hintainen taistelujärjestelmän hankintasopimus Saabin kanssa.

Laivue 2020 -hanke on ollut poikkeuksellinen erityisesti siksi, että Puolustusvoimilla itsellään on niin sanottu prime-rooli eli kokonaisvastuu eri osatoimituksista koostuvan kokonaisuuden hallinnasta. Valitun hankintamallin taustalla oli huoltovarmuus ja toisaalta se, ettei ulkopuolista prime-toimijaa ollut käytettävissä. Suorahankintana tehdyn aluslavettien tilauksen on lisäksi tunnistettu sisältävän merkittäviä riskejä. Päätöksentekoon ovat vaikuttaneet myös muut kuin puolustuspoliittiset tekijät, koska hankinnalla on pyritty samalla vahvistamaan Suomen telakkateollisuutta.

Valtioneuvoston syyskuussa 2019 tekemän hankintapäätöksen yhteydessä ilmoitettiin, että Laivue 2020 -hankkeen kokonaiskustannukset ovat haetun lisärahoituksen jälkeen noin 1,3 miljardia euroa (1 325,48 miljoonaa euroa). Kyseinen kustannusarvio ei kuitenkaan sisällä uusiin aluksiin asennettavia pintatorjuntaohjus- ja torpedojärjestelmiä, jotka oli jo aiemmin hankittu muilla sopimuksilla. Hankkeen alustava kustannusarvio tehtiin ennen hankintojen toteutusta. Kustannusarvio, johon hankintapäätöksessä on sitouduttu, ylitti alkuperäisen budjetin, vaikka vaatimuksia oli suunnittelun aikana karsittu. Hinta-arvioon sisältyy merkittäviä epävarmuuksia, joten lopullinen hinta voi poiketa hankintapäätöksen aikaisista arvioista. Hankkeen kokonaiskustannusarvio ei myöskään sisällä kaikkia asejärjestelmiä, mikä ei ole läpinäkyvä käytäntö. Rajaus on sinänsä ollut johdonmukainen koko hankkeen ajan.

Tarkastuksen ja jatkuvan jälkiseurannan aikana on ollut selvää, hankkeen riskit liittyvät toisaalta Puolustusvoimien (Logistiikkalaitos) prime-rooliin ja toisaalta RMC-telakkaan. Keväällä 2021 RMC-telakan tilauskanta on jälleen vahvistunut, kun tasmanialaisen TT-Linen kahden matkustaja-autolautan rakentaminen varmistui. Alusten on tarkoitus valmistua rinnakkain Puolustusvoimien korvettien kanssa. Vaikka uudet tilaukset ovat RMC:n talouden kannalta positiivinen asia, lisää tämä Puolustusvoimien prime-rooliin liittyviä paineita. Jatkuvan jälkiseurannan havaintojen perusteella Puolustusvoimat on hyvin ajan tasalla hankkeen etenemiseen liittyvistä riskeistä. Mutta Puolustusvoimien mahdollisuudet hallita esimerkiksi aikatauluriskiä vaikuttavat tällä hetkellä riittämättömiltä. Näin ollen hankkeessa tunnistettuja riskejä on jo realisoitunut tai ainakin vaarassa realisoitua.

4 Tarkastusvirasto seuraa strategisia suorituskykyhankkeita myös tarkastuksen päätyttyä

Tehtyjen tarkastushavaintojen perusteella strategisten suorituskykyhankkeiden (HX ja Laivue 2020) valmistelu on ollut perusteellista ja valmistelussa on pyritty mahdollisimman hyvään läpinäkyvyyteen. Tarkastusvirasto pyrkii osaltaan varmistamaan em. hankkeisiin liittyvän valmistelun laatua ja päätöksentekijöille tarjottavan tiedon luotettavuutta myös tarkastuksen valmistuttua. Poikkeuksellisen suuren valtiontaloudellisen merkityksen takia ”Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden kustannukset ja rahoitus” -tarkastuksen jälkiseuranta tehdään jatkuvana vuosina 2020—2022. Jatkuvalla jälkiseurannalla on mahdollista kiinnittää huomiota sekä HX-hankkeen lopullista tarjouspyyntöä (ns. BAFO eli Best and Final Offer) että hankintapäätöksen valmistelua koskevien tarkastusviraston suositusten huomiointiin. Vastaavasti vaiheistetun jälkiseurannan aikana on mahdollista seurata Laivue 2020 -hankkeen etenemistä laivojen suunnittelusta kohti varsinaisen rakentamistyön käynnistymistä.

Lisätietoja:

Teemu Kalijärvi, tuloksellisuustarkastuspäällikkö, p. (09) 432 5789, teemu.kalijarvi@vtv.fi