Salassa pidettävä osittain: TJ 43 a § 2 mom.

[redacted]

Teemu Kalijärvi, tuloksellisuustarkastuspäällikkö
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 12.10.2022

Asia: K 2/2021 vp Hallituksen vuosikertomus 2021

Aihe: Puolustushankintojen, erityisesti hävittäjähankintojen, kustannuksiin liittyvien riskiarvioiden riittävyys

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja kutsunut asiantuntijakuulemiseen 26.10.2022 käsitellessään hallituksen vuoden 2021 vuosikertomusta (K 2/2021 vp). Tarkastusvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastoa kertomaan arvionsa puolustushankintojen, erityisesti hävittäjähankintojen, kustannuksiin liittyvien riskiarvioiden riittävyydestä. Tarkastusviraston lausunto perustuu kesäkuussa 2020 valmistuneeseen tarkastuskertomukseen (8/2020) ”Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden kustannukset ja rahoitus”. Tarkastuskertomus on pääosin salassa pidettävä (TL IV). Lausunnossa on hyödynnetty myös tarkastuksen jälkiseurannan aikana kerättyä aineistoa. Varsinainen jälkiseurantaraportti valmistuu vuoden 2022 loppuun mennessä.

1 Puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeet hallituksen vuosikertomuksessa 2021

Hallituksen vuosikertomuksessa (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:23) todetaan, että *Merivoimien ja Ilmavoimien pääkalustojen korvaamisella 2020-luvulla on kriittinen merkitys Suomen puolustuskyvylle. Tavoitetta toteutetaan Laivue 2020-hankkeella ja HX-hävittäjä-hankkeella. Aluskaluston korvaamista koskeva Laivue 2020 -hanke eteni kohti rakentamisvaihetta. Uudet alukset muodostavat rungon tulevaisuuden meripuolustukselle. HX-hävittäjähankinnan tarjousvaihe saatiin päätökseen ja päätös uusien monitoimihävittäjien hankinnasta tehtiin lähes suunnitellussa aikataulussa pandemiatilanteesta huolimatta. Valtioneuvosto päätti joulukuussa F-35A-hävittäjäjärjestelmän hankinnasta ja valtuutti Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen toteuttamaan hankinnan Yhdysvaltojen hallinnolta.*

Hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:24) todetaan, että *strategisten hankkeiden riskienhallintaa tehdään aktiivisesti kaikilla organisaatiotasoilla ja sitä tuetaan myös ulkoisella laadunvarmennuksella. Monitoimihävittäjähankkeen ulkoisella laadunvarmennuksella on pyritty varmistamaan se, että hankkeen evaluointiraportissa esitetyt johtopäätökset ja HX-hankkeen esitys hankittavaksi kokonaisuudeksi perustuivat todennettuun tietoon ja laadukkaasti toteutettuihin menetelmiin, jotka ovat jäljitettäviä, tasapuolisia ja läpinäkyviä. Laivue 2020 -hankkeen laadunvarmistuksen painopiste siirtyi jo vuonna 2020 tarjousten arvioinnista ja sopimusvalmisteluista toimeenpanovaiheen riskienhallintaan. Laivue 2020 -hankkeen toimeenpanossa on tunnistettu merkittävä riski RMC-sopimuksen (Rauma Marine Constructions Oy) toteutumisessa. Toimenpiteet näiden riskien toteutumisen hallinnasta on käynnistetty. On mahdollista, etteivät puolustushallinnon omat toimivaltuudet riitä näiden riskien hallitsemiseen.*

2 Hävittäjähankkeeseen liittyvistä riskeistä

HX-hävittäjähankkeessa sovellettu päätösmalli tähtäsi hankittavan sotilaallisen suorituskyvyn maksimointiin annetun kustannusraamin sisällä. Päätösmallin muut osa-alueet – huoltovarmuus, teollinen yhteistyö ja elinkaarikustannukset – arvioitiin läpäisyperiaatteella. Käytännössä nämä osa-alueet eivät kuitenkaan ole erillisiä, vaan ne muodostavat monin eri tavoin toisiinsa kytkeytyvän kokonaisuuden. Päätökset huoltovarmuuden tai teollisen yhteistyön alueella vaikuttavat 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 (10 prosenttia sotilaallisen maanpuolustuksen menoista eli 254,1 milj. euroa vuoden 2021 hintatasossa).

Venäjän hyökkäys Ukrainaan 24.2.2022 on lisännyt merkittävästi puolustusmateriaalin kysyntää maailmanlaajuisesti, mikä on jo nostanut kehittyneiden asejärjestelmien hintoja. Myös raaka-aineiden ja erilaisten komponenttien nousseet hinnat ovat vaikuttaneet F-35-hävittäjien hankintahintaan. Vaikka Suomeen tulevien F-35A-hävittäjien valmistuserien hinnoista ei ole vielä tietoa, lienee epätodennäköistä, että F-35A-mallin kappalehinta palaisi alle 80 miljoonan dollarin tasolle, kuten vuosina 2019 ja 2020 tuotetuissa valmistuserissä. On selvää, että puolustusmateriaalin kysyntä pysyy korkealla tasolla myös lähivuosina. Yhdysvalloista hankittavat asejärjestelmät ovat ns. FMS-menettelyn (Foreign Military Sales) piirissä. Näin ollen Suomeen hankittavien F-35A-hävittäjien kappalehinta tulee olemaan sama kuin Yhdysvaltain ilmavoimille toimitettavien koneiden kappalehinta lisättynä Yhdysvaltojen hallinnon laskuttamilla hallinnointikuluilla (3,25 prosenttia). Vuoden 2022 aikana Yhdysvaltain dollari on vahvistunut merkittävästi suhteessa euroon, mikä nostaisi myös hävittäjien hankintahintaa, mikäli euron ja dollarin suhde säilyisi nykyisellään. Valuuttakurssiriskien hallinta nojaa hankkeessa erityisesti hankinnan pitkään aikaperspektiiviin, jolloin maksupostit jakautuvat liki 10 vuoden aikajaksolle.

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt sekä kesällä 2020 valmistuneessa tarkastuksessaan että tarkastuksen jälkiseurannassa huomiota hankittavan järjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannusten läpinäkyvyyden puutteisiin sekä asetettuun kustannuskattoon liittyviin riskeihin. Tällä hetkellä ei ole havaittavissa merkkejä siitä, että F-35A-hävittäjien käyttö- ja ylläpitokustannukset olisivat kehittymässä lähivuosina Suomen kannalta suotuisaan suuntaan. Suomen kannalta on hyvä, että Yhdysvaltain liittovaltion tarkastusvirasto GAO seuraa tiiviisti ja tuottaa säännöllisesti raportteja F-35-järjestelmän kustannuksista. GAO:n viimeisimmät raportit eivät kuitenkaan toistaiseksi kerro onnistumisista F-35-järjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannusten hillinnässä [1] [2]. Suomessa puolustushallinto tulee hyödyntämään myös jatkossa ulkoisen laadunvarmistajan (Deloitte) asiantuntemusta mm. käyttö- ja ylläpitokustannuksiin liittyvien laskelmien laadunvarmistuksessa. Käyttö- ja ylläpitokustannusten osalta on vielä epäselvää, miten puolustusbudjetin kasvaminen mahdollisesti vaikuttaa asetettuun 10 prosentin raja-arvoon.

3 Laivue 2020 -hankkeeseen liittyvistä riskiarvioista ja riskeistä

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.

[1] F-35 Sustainment: DOD Faces Several Uncertainties and Has Not Met Key Objectives. GAO-22-105995. Washington, D.C.: April 28, 2022.
[2] F-35 Aircraft: DOD Should Assess and Update Its Engine Sustainment Strategy to Support Desired Outcomes. GAO 22-104678. Washington, D.C.: July 19, 2022.

Valtiovarainministeriön ehdotuksessa vuoden 2022 neljänneksi lisätalousarvioksi Puolustusvoimien materiaalinen kehittäminen 2018 (PVKEH 2018) -tilausvaltuuden enimmäismäärää ehdotetaan lisättäväksi 104 miljoonalla eurolla. Lisäys aiheutuu Laivue 2020 -hankkeen telakkatyön viivästymisen seurannaisvaikutuksista Puolustusvoimille. Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2021 todetaan, että *Laivue 2020 -hankkeen toimeenpanossa on tunnistettu merkittävä riski RMC-sopimuksen (Rauma Marine Constructions Oy) toteutumisessa. Toimenpiteet näiden riskien toteutumisen hallinnasta on käynnistetty. On mahdollista, etteivät puolustushallinnon omat toimivaltuudet riitä näiden riskien hallitsemiseen.* Vuoden 2022 aikana on tehty muutoksia sekä telakan toimivaan johtoon että RMC:n hallituksen kokoonpanoon. Telakan uusi toimitusjohtaja aloitti työnsä 1.10.2022. Toimenpiteiden vaikutuksia pitäisi näkyä jo tämän vuoden aikana. Tällä hetkellä keskeistä on, että Tallinkin MyStar-alus valmistuisi marraskuussa. Aluksen valmistuminen on jo myöhässä noin puoli vuotta.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

4 Tarkastusviraston jatkotoimet

Tarkastuskertomuksen (8/2020) ”Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden kustannukset ja rahoitus” jälkiseurannan on suunniteltu päättyvän vuoden 2022 loppuun mennessä. Tarkastusvirasto tulee seuraamaan F-35- ja LV 2020 -hankkeita jatkossa normaalin perusseurannan yhteydessä. Tarpeen mukaan ja riskiperusteisesti on mahdollista käynnistää hankkeisiin kohdistuvia uusia tarkastuksia. Näistä päätetään viraston vuotuisen tarkastussuunnittelun yhteydessä.

Lisätietoja:

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