

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 920/2020 vp

Vastaus kirjalliseen kysymykseen HX-hävittäjähankinnan kokonais-kustannuksista ja eduskunnan budjettivallan toteutumisesta

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Arvoisa puhemies, olette toimitannut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Johannes Yrttiahon /vas ym. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KKV 920/2020 vp:

Mitä käytännössä ovat puolustusvoimien pääluokan momentille 27.20.19 (Monitoimihävittäjien hankinta) kirjatut indeksimuutokset ja muut kustannustasomuutokset, joilla tilausvaltuus voidaan ylittää, ja miten ne vaikuttavat hankintahintaan toimitus-/maksuainakana,

mitkä HX-hankinnan osa-alueista (koneet, aseet, muut varusteet ja järjestelmät, infrastruktuuri, henkilöstö) sisältyvät nyt määritellyn tilausvaltuuden piiriin ja mitkä eivät, ja mitkä ovat arvioitua kustannusosuudet,

kuinka suuriksi monitoimihävittäjähankkeen elinkaarikustannukset on arvioitu ja mihin arvio perustuu sekä mitä kuluja elinkaarikustannuksiin luetaan ja

toteutuuko eduskunnan budjettivalta, kun indeksi-, valuuttakurssi- ja muut kustannustasomuutokset, tilausvaltuuteen sisältyvät hankinnan osa-alueet kustannusosuuksineen sekä elinkaarikustannukset jäävät valtion talousarviossa määrittelemättä ennen hankintapäätöstä?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että Hornetien poistuva suorituskyky korvataan täysimääräisesti ja päätös hankinnasta tehdään vuonna 2021. Rahoitukseen liittyvä keskeinen ohjaus on tullut hallituksen talouspoliittiselta ministerivaliokunnalta, joka 1. lokakuuta vuonna 2019 määritteli, että HX-hankinnan hinta on enintään 10 miljardia euroa ja, että hankintaan liittyvät indeksimaksut ja valuuttakurssien muutoksista aiheutuvat menot katetaan erikseen myönnettävillä määrärahoilla.

Puolustushallinto on toimeenpannut HX-hanketta saadun ohjauksen, lainsäädännön ja muiden normien sekä yleisten hankintaperiaatteiden – tasapuolisuuden, avoimuuden ja läpinäkyvyyden – mukaisesti. Kustannusten osalta pyritään mahdollisimman tehokkaaseen varojen käyttöön. Rahoitusta on hankkeen alusta alkaen valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön, valtiovarainministeriön, Puolustusvoimien ja Valtiokonttorin kanssa. Myös valtiontalouden tarkastusvirasto

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 920/2020 vp

on pidetty tietoisena hankkeen etenemisestä ja se on jo julkaissut tuloksellisuustarkastuskertomuksen (8/2020) Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden kustannukset ja rahoitus.

HX-hankkeelle on talousarviossa budjetoitu oma momenttinsa, jolle hankinnasta välittömästi aiheutuvat menot budjetoidaan. Ratkaisu tukee eduskunnan päätöksentekoa, kun rahoitus on koottu yhdelle momentille kokonaisuudeksi. Vuoden 2021 talousarvioon esitetty hankinnan rahoitus on jaettu budjettiteknisistä syistä kahteen osaan: 9,4 miljardin euron tilausvaltuuteen, jolla hankitaan Hornetin korvaava järjestelmä, sekä valtuuden ulkopuoliseen 579 miljoonan euron siirtomäärärahaan, jolla varmistetaan, että hankittu järjestelmä saadaan käyttöön osana Suomen puolustusjärjestelmää. Hankinnan valmistelukustannuksiin on jo myönnetty 21 miljoonaa euroa. Edellä mainittu rahoitus on yhteensä 10 miljardia euroa.

On normaali käytäntö, että suurten ja pitkäkestoisten hankintojen hinta sidotaan erilaisiin hankintaa kuvaaviin indekseihin. Sopimuksiin sisällytettävien indeksiehtojen tarkoituksena on pienentää hinnoitteluun sisältyvää riskiä. Muun muassa työvoiman ja raaka-aineiden hinnat muuttuvat rahavarvon muutoksen myötä hankinnan aikana, ja kiinteähintaisessa hankinnassa nämä hintariskit sisällytetään annettaviin hintoihin. Indeksien muutoksiin sisältyvää hintariskiä hallitaan HX-hankinnassa siten, että sopimukseen tulee sisältymään ns. indeksikatto, jonka ylimenevästä indeksinoususta vastaa tuleva HX-järjestelmän toimittaja.

HX-hankinta tullaan sitomaan lopullisen tarjouspyynnön lähettämispäivän hintatasoon ja tästä muodostuu niin sanottu perushinta. Indeksitarkistuksissa käytettävät indeksiehdot sovitaan hankintasopimuksissa. Vastaava menettely on käytössä yleisesti myös momentilla 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat). Kun HX-hanke käsitellään omalla talousarvion momentilla, indeksien ja valuuttakurssien muutoksista aiheutuvat menot kohdentuvat ainoastaan monitoimihävittäjien hankintaan.

HX-hävittäjähankinnan indeksitarkistukset tullaan laskemaan tilausvaltuuden siitä osasta, joka on sopimuksilla sidottu ja josta aiheutuu vuotuista määräraahatarvetta. Jos valinta kohdistuu yhdysvaltalaiseen toimittajaan, tehdään hallitusten välinen Foreign Military Sales (FMS) –sopimus, joka sisältää tarkan laskelman indeksikehitykseen perustuvista maksuista sopimuskauden loppuun saakka. Siihen osaan hankinnan rahoitusta, joka siirtyy määrärahan voimassaoloajan puitteissa sopimukseen sitomattomana vuodelta toiselle, tullaan tekemään vuosittain ostovoimakorjaus. Tällä menettelyllä rahoitus saadaan säilymään perushinnan tasossa koko hankinnan ajan aina 2020-luvun loppupuolella solmittaviin sopimuksiin saakka. Kaikista hävittäjähankintaan sisältyvistä ase- ja varaosahankinnoista ei ole tarkoituksenmukaista tehdä sopimusta hankinnan alkuvaiheessa. Lisäksi hankintaan liittyy Suomessa tapahtuvaa rakentamista, jota tehdään koko hankinnan ajan. Kustannustaso- ja ostovoimakorjauksia sekä valuuttakurssien muutoksista aiheutuvia tarkistuksia tullaan siis budjetoimaan vuosittaisissa talous- ja lisätalousarvioissa hankkeen voimassaoloajan aina 2030-luvulle saakka.

Moinitoimihävittäjähankkeelle asetetun enimmäishinnan sisällä hankitaan käyttövalmis HX-järjestelmä, joka sisältää lentokoneet, aseet, sensorit, huoltokyvyn ja käytön aloittamisen vaatiman

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 920/2020 vp

koulutuksen. Se, miten 9,4 miljardin euron tilausvaltuus kohdistuu hankittavan kokonaisuuden eri osiin, ei ole julkista tietoa.

Tilausvaltuuden ulkopuolisella 579 miljoonan euron siirtomäärärahalla rahoitetaan välttämättömät toimitilamuutokset ja rakenteet, integroidaan uuden hävittäjäkaluston tieto- ja johtamisjärjestelmät Puolustusvoimien johtamisjärjestelmään, katetaan koulutuksesta syntyvät henkilöstön kormennuskulut sekä kaikki muu tarvittava, mikä jää uuden järjestelmän käyttöönotosta Suomen puolustusvoimien vastuulle. Kotimaassa tehtävän rakentamisen, eli infran ja tietoliikenneyhteyksien, osuus on huomattava.

HX-hankkeessa kiinnitetään erityistä huomiota käyttö- ja ylläpitokulujen laskentaan ja hallintaan. Hankkeessa on rakennettu kustannusten mallintamisen menetelmä, joka on testattu nykyisen Hornet-järjestelmän tiedoilla. Vakioituilla ja testatuilla laskentatyökaluilla varmistetaan tarjousten yhdenvertainen käsittely. Kustannusten arviointi kattaa kaikki kustannukset, jotka liittyvät uuden hävittäjäjärjestelmän käyttöön Suomen puolustusjärjestelmässä, ja järjestelmän elinkaaren kaikki vaihteet.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan puolustushallinnolle antama linjaus on selkeä, että HX-järjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannuksiin ei ole tulossa lisärahoitusta eikä tähän saa sitoutua enempää kuin kymmenen prosenttia vuotuisesta puolustusbudjetista. Puolustusministeriö on tarkentanut tätä linjausta siten, että laskenta kohdistuu vain sotilaallisen maanpuolustuksen menoihin pois lukien HX- ja Laivue 2020-hankkeiden vuosittaiset maksusuodet. Lopullisen määrityksen siitä, mitä HX-järjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannukset voivat olla, antaa Pääesikunta sille edellä mainitun ohjauksen puitteissa. Tämä ohjaus huomioidaan myös HX-hankkeen päätösmallisissa.

Edellä mainittuun ohjaukseen perustuen ja tämän hetken rahanarvolla laskettuna monitoimihävittäjähankkeen käyttö- ja ylläpitokustannusten arvioidaan asettuvan korkeintaan 250 miljoonaan euroon vuodessa aina 2060-luvun alkuun saakka. Tämän lisäksi järjestelmään on suunniteltu tehtävän kaksi isompaa elinjaksopäivitystä, joiden voidaan arvioida maksavan noin miljardi euroa kumpikin. Näin laskien kolmenkymmenenvuoden aikaiset käyttö- ja ylläpitokulut jäävät alle kymmenen miljardin euron – ollen osa vuosittaisista puolustusbudjetista – ja HX-järjestelmän kokonaiskustannus olisi vuoden 2021 hintatasossa alle kahdenkymmenen miljardin euron.

Tilausvaltuus on eduskunnan talousarviopäätös, jossa eduskunta antaa suostumuksensa sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin. Talousarviolain 10 §:n mukaan valtuuden tulee olla määrältään ja käytötarkoitukseltaan rajattu. Puolustusvoimien vuosittain alkavien uusien tilausvaltuuksien budjetoinnin vakiintunut menettelytapa on, että valtuuden enimmäismäärä lasketaan hankinnan alkuperäisen perushinnan perusteella ja indeksien sekä valuuttakurssien muutoksista aiheutuviin menoihin budjetoidaan erillinen valtuuden ulkopuolinen määräraha.

Myös valtiontalouden tarkastusvirasto on hyväksynyt tämän käytännön, muun muassa vuonna 2013 valtuuksien budjetointia, seuranta ja raportointia koskevassa laillisuustarkastuksessa. Tarkastusviraston mukaan tässä toteutuu määrältään rajattu valtuus, koska tiedetään, mitä hankitaan

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 920/2020 vp

ja mitä se maksaa ilman indeksiehtojen myöhemmin aiheuttamia vaikutuksia. Tällainen ratkaisutapa edellyttää, että indeksimuutoksiin on myöhemmissä talousarviossa varattu määräraha. Hankinnasta sen käyttöönoton jälkeen aiheutuvia välttämättömiä käyttö- ja ylläpitomenoja kuten osattuja korjaus- ja kunnossapitopalveluja sekä erilaisia käyttö- ja käyttöoikeusmaksuja ei oteta nykyisten budjetoimimääräysten mukaan huomioon valtuuden mitoituksessa, vaan ne budjetoidaan osana viraston tai laitoksen normaalia toimintaa viraston tai laitoksen toimintameno- tai muulle momentille. Kuten edellä on todettu, monitoimihävittäjäjärjestelmän ylläpito katetaan puolustusbudjetista ilman erillisrahoitusta.

Puolustusministeriö katsoo, että HX-hankinnan budjetoimitapa tukee eduskunnan budjettivallan toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla. Rahoitusta ei ole esimerkiksi jaettu useisiin eri vuosina myönnettäviin tilausvaltuuksiin, jolloin ensimmäisestä valtuudesta päätettäessä eduskunta tosiasiallisesti sitoutuisi myös seuraaviin valtuuksiin. HX-hankinnan rahoitus olisi ollut mahdollista tuoda eduskunnan päätettäväksi useampana tilausvaltuutena eri vuosina ja jopa useamman eduskuntakauden aikana. Puolustusministeriö katsoi, että hankinnan budjetointi kokonaisuutena on tarkoituksenmukaista ja se tukee parhaiten myös valittua kiinteähintaista kilpailutuksen hankintamallia.

Eduskunnan puolustusvaliokunta ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto on syksyn 2020 aikana kuullut useaan otteeseen puolustusministeriön ja Puolustusvoimien asiantuntijoita ja kuulemisissa on avoimesti sekä läpinäkyvästi käsitelty HX-hankkeen budjetoimintaa, indeksien ja valuuttakurssien vaikutusta kokonaiskustannuksiin sekä hankkeen taloudellisten riskien hallintaa. Hankintaneuvottelujen ollessa kesken osa valiokuntakuulemisissa esitetystä materiaalista on ollut perusteltua pitää turvaluokiteltuna.

Helsingissä 22.12.2020

Puolustusministeri Antti Kaikkonen