

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuus-  
tarkastuskertomus **8/2020 Puolustusvoimien strategisten  
suorituskykyhankkeiden kustannukset ja rahoitus** on  
salassa pidettävä (Käyttö rajoitettu, TL IV, Laki  
viranomaistoiminnan julkisuudesta 621/1999 24.1 §:n  
kohdat 10 ja 17).

Tarkastuskertomuksen luku 4 on pääosin julkinen ja sen  
sanitoitu versio julkaistaan tarkastusviraston verkkosivuilla.

## 4 Mikä on HX-hankinnan vaikutus finanssipolitiikan sääntöjen noudattamiseen?

HX-hankinta on kustannuksiltaan merkittävä, minkä vuoksi se vaikuttaa myös finanssipolitiikan sääntöjen noudattamiseen. Kaikista hankittavan HX-järjestelmän elinkaarikustannuksista hankintakustannukset aiheuttavat nykytietojen valossa finanssipoliittisten tavoitteiden ja sääntöjen noudattamisen kannalta merkittävimmät lisäkustannuserät valtiontalouteen.

Tilastointikäytännöillä on suuri merkitys vaikutusten ajoittumiseen. Kuluvalle vaalikaudella maksuarvioiden mukaiset kustannukset lisäävät valtionvelkaa ja heikentävät julkista velkasuhdetta. Tulevilla vaalikausilla, kun hankintojen perusteella toteutuu kaluston toimituksia, kustannukset tulevat heikentämään julkisyhteisöjen nimellistä ja rakenteellista alijäämää sekä kasvattamaan julkisia menoja ja siten niillä on huomattava merkitys tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattamisen arvioinnissa huomioidaan varsinaisten yksityiskohtaisten kriteerien lisäksi muun muassa tulevaisuuden taloustilanne ja -kehitys sekä erilaisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin ja toimenpiteisiin liittyvät seikat. Vaikka sääntöihin ei sisälly joustavuutta nimenomaisesti puolustuskalustohankintoja koskien, niiden kertaluonteisuus saattaa esimerkiksi kuitenkin vaikuttaa sääntöjen noudattamisen arviointiin ja siten käytännössä luoda joustavuutta finanssipoliittisiin tavoitteisiin.

EU:n yleinen poikkeuslauseke finanssipoliittisiin sääntöihin aktivoitiin keväällä 2020 koronaviruksen aiheuttamien taloudellisten vaikutusten takia. Poikkeuslauseke sallii vakaus- ja kasvusopimuksen säännöistä poikkeamisen toistaiseksi.

### 4.1 Kansalliset ja EU-säännöt ohjaavat finanssipolitiikkaa

#### Hallitus asettaa tavoitteita julkisen talouden suunnitelmassa

Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (120/2014) mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan monivuotiset tavoitteet julkisyhteisöjen nimelliselle rahoitusasemalle kokonaisuudessaan sekä erikseen kullekin julkisen talouden osa-alueelle. Lisäksi siinä esitetään monivuotiset tavoitteet julkisen talouden velan ja julkisen talouden menojen suhteesta markkinahintaiseen BKT:hen.

Hallituksen tavoite syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2020–2023 oli tasapainottaa julkinen talous hallituskauden loppuun mennessä. Tavoitteet koskivat normaalia kansainvälisen talouden tilannetta. Koronaviruksen aiheuttaman kriisin takia hallitus ei asettanut mitään tavoitteita kevään 2020 julkisen talouden suunnitelmassa. Suunnitelmassa arvioitiin valtiovarainministeriön ennusteen perusteella valtionvelan kasvavan kehyskauden aikana noin 78,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Julkisyhteisöjen alijäämäksi ennustettiin noin 4 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021, minkä jälkeen alijäämän odotettiin pysyvän suunnilleen samalla tasolla kehyskauden loppuun.

## Valtiontalouden kehukset asetetaan koko vaalikaudelle

Valtiontalouden kehysmenettely perustuu nelivuotisen vaalikauden ajaksi asetettavaan kokonaiskehukseen, joka rajoittaa vuosittaisissa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän noin 80 prosentille valtion talousarviomenoista.

Hallitusohjelman sisältämässä kehysäännössä on perustellusti määritely, että mikäli hävittäjähankinnasta aiheutuu kehyskaudella vähemmän menoja kuin mihin on varauduttu, erotusta ei tule käyttää muiden menojen lisäämiseen.

Mikäli hävittäjähankinnasta aiheutuu kehyskaudella arvioitua vähemmän menoja, erotusta ei käytetä muuhun

## Rakenteellinen rahoitusasema ja menosääntö

Julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman tavoite on yksi EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion (1466/97) kriteereistä. Finanssipoliittisen lain (869/2012) mukaisesti valtioneuvosto asettaa julkisen talouden suunnitelmassa rakenteelliselle rahoitusasemalle keskipitkän aikavälin tavoitteen (Medium-Term Objective, MTO). Syksyllä 2019 tavoite on asetettu -0,5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion toinen kriteeri on menosääntö, joka rajoittaa julkisyhteisöjen menojen vuosittaista kasvua. Menosäännön menorajoite lasketaan jokaiselle vuodelle erikseen tietyin perustein (ks. Euroopan komission Vade mecum on the Stability and Growth Pact -käsikirja).

## Alijäämä- ja velkakriteerit

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion (1467/97) alijäämäkriteeri rajoittaa julkisyhteisöjen alijäämän kasvua ja määrittelee alijäämän raja-arvoksi kolme prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion velkakriteeri rajoittaa julkisyhteisöjen velkasuhdetta ja asettaa raja-arvoksi 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

EU:n yleinen poikkeuslauseke finanssipoliittisiin sääntöihin aktivoitiin keväällä 2020 koronaviruksen aiheuttamien taloudellisten vaikutusten takia. Poikkeuslauseke sallii vakaus- ja kasvusopimuksen säännöistä poikkeamisen, mikä mahdollistaa joustoa jäsenmaiden julkiselle taloudelle. Tässä vaiheessa ei vielä ole tiedossa, kuinka pitkään poikkeuslauseketta sovelletaan.

## 4.2 Suurin vaikutus sääntöjen noudattamiseen näkyy vasta toimitusten alettua

Kun arvioidaan hankkeen kustannusten vaikutusta finanssipolitiikan tavoitteisiin ja sääntöjen noudattamiseen, euromääräisten kokonaiskustannusten lisäksi on tarpeen käsitellä yksittäisten vuosien menolisäyksiä sekä kustannuksia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kansantalouden tilinpidon tilastointikäytännöt määrittävät sen, miten hankkeen kustannusten vaikutukset ajoittuvat. Lopulliseen arvioon vaikuttavat sääntöjen yksityiskohdat.

### Hankintakustannusten yläraja on 10 miljardia, käyttö- ja ylläpitokustannukset vielä epävarmoja

HX-hankkeen kokonaiskustannukset muodostuvat pääosin hankintakustannuksista, indeksikorotuksista sekä käytön ja ylläpidon kustannuksista. Lisäksi kustannuksia aiheuttavat muun muassa lisävelanoton kulut ja mahdolliset valuuttakurssien muutokset.

Nykytietojen valossa hankintakustannukset ovat finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisen kannalta merkittävin hankkeesta valtiontaloudelle aiheutuva lisärasitus. Hankintakustannuksille on asetettu ylärajaksi 10 miljardia euroa, ja ne rahoitetaan valtion budjetista lisävelalla. Hankintakustannuksiin ei lasketa indeksikorotuksia, joiden lopullinen summa on vielä epävarma. [REDACTED]

Hankintakustannukset rahoitetaan valtion budjetista lisävelalla

HX-järjestelmän käyttö ja ylläpito on suunniteltu rahoitettavaksi puolustusbudjetista (sotilaallinen maanpuolustus) ilman erillisrahoitusta. Vuotuisten kustannusten katoksi on asetettu 10 prosenttia puolustusbudjetista, mikä vastaa tällä hetkellä noin 270 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi hävittäjille on suunniteltu kaksi elinkaaripäivitystä, joista molempien arvioidaan maksavan noin miljardin. Lopullinen vuotuisten käyttö- ja ylläpitokustannusten suuruus on vielä epävarma ja vaihtelee kandidaattikohtaisesti. Kustannusten jakautumista on käsitelty tarkemmin luvussa 2.1.

### Kustannukset vaikuttavat sääntöihin ja tavoitteisiin tilinpidokäytäntöjen mukaisesti

Hankkeen kustannusten ajallinen vaikutus finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden noudattamiseen perustuu menojen kirjausperiaatteisiin kansantalouden tilinpidossa. Kirjauksia tehdään suoriteperusteisesti, minkä seurauksena julkinen velka nousee siinä tahdissa kuin maksuille hankitaan rahoitusta ja menot nousevat niinä vuosina, joina kalustoa toimitetaan. Kehyksen menoarvioita ei tilastoida. Kuviossa 6 on kuvattu hankkeen kustannusten ajallista vaikutusta valtion menoihin tämänhetkisiin maksu- ja toimitusaika-arvioihin perustuen. Kunkin kustannuserän merkityksellisyys sääntöjen kannalta riippuu paljolti erän suuruudesta.

Hankkeella on vähäisessä määrin vaikutusta tiettyjen finanssipolitiikan sääntöjen ja tavoitteiden noudattamiseen jo kuluva vaalikauden aikana. Mikäli suunnitellusta aikataulusta ei koronaviruksen takia myöhästyä enempää, ensimmäinen suunniteltu maksuerä vaikuttaa sekä kehysten menosääntöön että julkisen talouden suunnitelman sisältämiin velan alenemistavoitteeseen ja vakaus- ja kasvusopimuksen velkakriteeriin jo vuonna 2021. Julkisen talouden suunnitelman julkisyhteisöjen rahoitustasapainolle ja menoille asetettujen tavoitteiden sekä vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämäkriteerin kannalta hankkeilla on merkitystä lähinnä toimitusten alettua, eli tämänhetkisen arvion mukaan vuodesta 2025 alkaen. Lisävelanoton rahoituskustannukset vaikuttavat rahoitustasapainoon jo aiemmin vähäisessä määrin. Rakenteellisen rahoitusaseman laskenta pohjautuu julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, joten hankkeiden vaikutukset rakenteellisen rahoitusaseman tavoitteen saavuttamiseen riippuvat hankkeiden vaikutuksesta julkisyhteisöjen jäämään. Vakaus- ja kasvusopimuksen menosääntöä noudattamisen laskennassa hankkeiden kustannukset näkyvät julkisyhteisöjen menojen (investointien) kautta suoriteperusteisesti toimitusajankohtana.

Hanke vaikuttaa finanssipolitiikan sääntöjen ja tavoitteiden noudattamiseen jonkin verran jo kuluva vaalikaudella



Kuvio 6: Hankintakustannusten ajallinen vaikutus valtion menoihin

## Hankintakustannukset vaikuttavat finanssipolitiikan sääntöjen noudattamiseen

Hallituskauden toinen, kevään 2020 julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024 sisältää HX-hankkeelle arvioitua rahoitusta vuodesta 2021 alkaen. Vuosille 2021–2023 suunnitellut maksuerät ovat 1,5 miljardia/vuosi ja vuodelle 2024 yksi miljardi. Arviot tarkentuvat hankinnan edetessä.

HX-hankkeen kehysvaraukset ovat suuruudeltaan merkittäviä. 1,5 miljardia euroa on noin 2,5 prosenttia syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelmassa vuodelle 2021 määritellystä valtion budjetin menotasoista. Usean kokonaisen hallinnonalan vastaavasti määritelty menotaso jää hävittäjähankkeen varauksista pienemmäksi. Suuret kehysvaraukset mahdollistavat kustannuksiltaan etupainotteisen tarjouksen valitsemisen kehysääntöä sitä rajoittamatta.

Hallituskaudella hävittäjähankinnat rasittavat julkisyhteisöjen velan BKT-suhdetta arvioidun maksuaikataulun mukaan vuodesta 2021 lähtien. Koronaviruksen vaikutukset ovat lisänneet julkisen talouden menoja huomattavasti, ja näin ollen myös valtionvelka nousee merkittävästi seuraavien vuosien aikana. Julkisyhteisöjen velkasuhde oli Tilastokeskuksen mukaan 59,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Kevään 2020 julkisen talouden suunnitelmassa ennustetaan velkataso nousevan 78,7 prosenttiin vuonna 2024. Hävittäjähankkeen aiheuttamat menolisäykset tulevat rasittamaan valtionvelkaa lisää, mutta hävittäjien hankintakustannukset ovat kuitenkin mittaluokaltaan paljon pienemmät kuin koronakriisin seuraukset. EU:n finanssipoliittisten sääntöjen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnin myötä EU:n perussopimuksen 60 prosentin raja-arvon ylittyminen ei tällä hetkellä ole ongelma.

EU:n finanssipoliittisessa säännöstössä tulkinta velkasuhteen raja-arvon ylitymisestä tehdään toteutuneiden tilastolukujen perusteella. Raja-arvon ylittyminen ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita velkasäännön rikkomista. Säännön noudattamisen arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa velan kehityssuunta ja suhdannetilanteen vaikutus velkaan silloin, kun velka ylittää 60 prosentin viitearvon. Suomessa velka ylittää viitearvon jo tänä vuonna. Normaalioloissa, EU:n finanssipoliittisten sääntöjen ollessa voimassa, velkasääntö asettaa vaatimuksen, että 60 prosentin viitearvon ylittävää osuutta pitää pienentää 1/20:lla per vuosi kolmen vuoden ajanjaksolla tarkasteltuna. Koska lisävelanoton tarve vähenee hankinnan edetessä, hankinnan tultua maksetuksi sen aiheuttama lisävelka ei enää juurikaan vaikeuta velkasäännön noudattamista, kun säännön noudattamista arvioidaan katsomalla velan kehityssuuntaa eteenpäin tulevina vuosina.

Koska lisävelanoton tarve vähenee hankinnan edetessä, jossakin vaiheessa hankinnan aiheuttama lisävelka ei enää vaikeuta velkasäännön noudattamista, kun säännön noudattamista arvioidaan katsomalla velan kehityssuuntaa eteenpäin tulevina vuosina.

Tarpeen mukaan liiallisen velan säännön noudattamista arvioidaan EU:n perussopimuksen (SEUT) 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadituissa kertomuksissa, joissa käsitellään jäsenmaan julkisen talouden tilannetta ja kehityssuuntaa monipuolisesti. Lisäksi sekä komissio että jäsenmaa voivat esittää niin kutsuttuja merkityksellisiä pitämiään tekijöitä, joiden ansiosta velkasuhteen raja-arvon ylittymistä ei tulisi tulkita säännön rikkomiseksi. Merkityksellisinä tekijöinä on huomioitu esimerkiksi poikkeuksellisia toimenpiteitä kuten euroalueen tukemiseen liittyviä solidaarisuusoperaatioita. Jäsenmaalla on mahdollisuus harkintansa mukaan esittää merkityksellisiä tekijöitä huomioitavaksi arvioinnissa.

Hankkeella ei kansantalouden tilinpidon suoriteperusteisuuden (menot kirjataan vasta kaluston toimitushetkelle) vuoksi ole vaikutusta nykyisen hallituksen kuluvalle vaalikaudelle asettamiin tavoitteisiin julkisyhteisöjen rahoitusaseman tasapainottamisesta ja julkisten menojen BKT-suhteen alenemisesta. Keväällä 2020 annetussa julkisen talouden suunnitelmassa tavoitteita ei asetettu koronakriisiin takia. Julkisyhteisöjen rahoitusasematavoitteiden ja julkisten menojen BKT-suhdetta koskevan tavoitteen asettamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella (120/2014, 601/2017), joten on odotettavissa, että tulevat hallitukset asettavat vastaavat tavoitteet. Hankkeiden kustannusten vaikutukset vaikuttavat näin ollen seuraavien vaalikausien ja tulevien hallitusten tavoitteiden asetantaan ja saavuttamiseen sitä mukaa, kun toimitukset alkavat.

Hankkeen aiheuttamat menolisäykset rasittavat valtionvelkaa mutta ovat pienet verrattuna koronakriisin seurauksiin

Nimelliset rahoitusasematavoitteet kytketään julkisen talouden rahoitusaseman tavoitteeseen, jota säätelee EU-säännöstö. Käytännössä EU-lainsäädäntö, finanssipolitiinen sopimus ja kotimainen lainsäädäntö edellyttävät hallituskauden alussa lähes julkisen talouden tasapainon tavoittelua. Hankinnat kiristävät tasapainotavoitteita, sillä ne pienentävät muihin menoihin käytettävissä olevaa liikkumavaraa.

HX-hankintojen vaikutus rahoitusasemaan ja menoihin tulee nykyarvion mukaan olemaan toimitusten alkaessa noin runsaan puolen prosenttiyksikön suuruinen vuositasolla sillä oletuksella, että toimitukset jakautuvat tasaisesti vuosille 2025–2030.

Julkisyhteisöjen alijäämäksi on valtiovarainministeriön kevään 2020 ennusteessa arvioitu 4,1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2022. EU:n perussopimuksen mukaisen alijäämäkriteerin kolmen prosentin viitearvo tullaan koronakriisin takia joka tapauksessa ylittämään jo tänä vuonna. Mikäli alijäämän pienentämisessä onnistutaan tulevaisuudessa, jossakin vaiheessa on mahdollista, että juuri HX-hankintojen aiheuttama lisäys saattaa johtaa viitearvon ylittymiseen. EU-säännöstössä tulkinta alijäämän viitearvon rikkomisesta voidaan tehdä jo ennusteiden perusteella. Viitearvon ylittymistä käsitellään velkakriteeriä vastaavasti EU:n perussopimuksen artiklan 126 (3) mukaisessa raportissa, eikä ylittyminen automaattisesti tarkoita säännön rikkomista.

Rakenteellista rahoitusasemaa laskettaessa julkisyhteisöjen rahoitusasemasta puhdistetaan suhdanteiden ja kertaluonteisten toimien vaikutus. Rakenteellinen rahoitusasema heikkenee hankintojen heikentäessä julkisyhteisöjen rahoitusasemaa, mikä vaikeuttaa rakenteellisen rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista.

Hankintojen voi ajatella olevan vähintään tietyllä aikavälillä kertaluonteisia. Kertaluonteisten menojen poisto rakenteellisen rahoitusaseman laskelmasta vahvistaa rahoitusasemaa. Kertaluonteisuuden määrittely EU-säännöstön kontekstissa on kuitenkin varsin kapea. Lähtökohtaisesti alijäämää kasvattavia päätösperäisiä toimia tai investointeja, kuten puolustushankintoja, ei lueta kertaluonteisiksi toimiksi (Report on Public Finances in EMU 2015). Investoinnit voivat tietyissä olosuhteissa kuitenkin olla peruste väliaikaiselle poikkeamalle keskipitkän aikavälin tavoitteesta. Tällaisten investointien tulisi olla talouskasvua ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä tukevia, jollaisiksi puolustuskalustohankintoja ei voi luonnehtia.

Vakaus- ja kasvusopimuksen menosäännön laskennassa hankinnat kasvattavat julkisyhteisöjen kokonais- ja investointimenoja toimitusvuosina ja vaikeuttavat menosäännön mukaisen menorajoitteen noudattamista. Sääntö kuitenkin huomioi investointimenojen osalta neljän vuoden keskiarvon, mikä pyrkii tasoittamaan yksittäisten vuosien suurien investointimenojen vaikutusta kokonaismenojen kasvulaskelmaan. Tämän merkitys heikkenee niinä vuosina, jolloin suuria toimituksia on tapahtunut kuluvan laskentavuoden lisäksi myös kolmena edellisenä vuotena. Rakenteellisen rahoitusaseman laskennassa huomioitavat kertaluonteiset erät huomioidaan myös menosäännön laskennassa.

Puolustushankintoja ei EU-säännöstössä lähtökohtaisesti lueta kertaluonteisiksi toimiksi

Jos jäsenmaa poikkeaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion sääntöjen noudattamisesta, laaditaan niin kutsuttu kokonaisvaltainen arvio. Tilanteessa, jossa jäsenmaa olisi rikkomassa sääntöä laskennan ja säännösten kriteerien perusteella, voidaan ottaa huomioon esimerkiksi poikkeuksellisia seikkoja ja päätyä siihen, että sääntöjä ei ole rikottu. Luonteeltaan väliaikaisten puolustuslusto- ja hankintojen vaikutuksen huomioimisesta kokonaisvaltaisessa arviossa ei ole ennakkotapausta.

Pääsääntöisesti vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattamista arvioidaan edeltävältä, kuluvalta ja seuraavalta vuodelta. Sääntöjen noudattamista ei voi arvioida luotettavasti useita vuosia ennen tarkasteluvuotta. Sopimuksen ennalta ehkäisevän osion sääntöjen tarkemmat vaatimukset määritellään vain vuodeksi eteenpäin. Sääntöjen arvioinnin taustalaskelmiin vaikuttavat merkittävästi muun muassa yleinen talouskehitys, suhdannetilanne ja politiikkatoimet. Toistaiseksi on epävarmaa, milloin sääntöjen noudattamisen arviointia Euroopan unionissa jatketaan, koska finanssipoliittisten sääntöihin käyttöön otetun poikkeuslausekkeen voimassaoloaika ei ole tiedossa.

Luonteeltaan väliaikaisten puolustuslusto- ja hankintojen vaikutusta ei ole aikaisemmin huomioitu kokonaisvaltaisessa arviossa